



Universidade Católica de Brasília - UCB

Pró-Reitoria Acadêmica

Escola de Direito

Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito

**MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E O
TRATAMENTO ADEQUADO DOS LITÍGIOS
ESTRUTURAIS.**

**Autora: Lenna Luciana Nunes Daher
Orientador: Prof. Dr. José Eduardo Sabo Paes**

**Brasília-DF
2018**

LENNA LUCIANA NUNES DAHER

**MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E O TRATAMENTO ADEQUADO DOS
LITÍGIOS ESTRUTURAIS**

Dissertação apresentada ao curso de pós-graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade Católica de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Eduardo Sabo Paes

Brasília – DF
2018

D129m Daher, Lenna Luciana Nunes.

Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais / Lenna Luciana Nunes Daher – 2018.

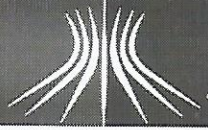
155 f.; 30 cm

Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, 2018.

Orientação: Prof. Dr. José Eduardo Sabo Paes

1. Ministério Público. 2. Acesso à Justiça. 3. Litígios estruturais. 4. Autocomposição. 5. Negociação. 6. Parâmetros institucionais. I. Paes, José Eduardo Sabo, orient. II. Título.

CDU 34



Universidade
Católica de Brasília

Dissertação de autoria de **LENNA LUCIANA NUNES DAHER**, intitulada "MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E O TRATAMENTO ADEQUADO DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS." Apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito da Universidade Católica de Brasília, em 16 de outubro de 2018, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:

Prof. Dr. José Eduardo Sabo Paes

Orientador

Prof. Dr. Nefi Cordeiro

Examinador Interno

Prof. Dr. Gregório Assagra de Almeida

Examinador Externo

Brasília

2018

Ao Rodrigo, com amor, por sempre me encorajar a voar e embarcar comigo em todas as minhas jornadas, não importa o destino, pelo simples prazer de estarmos juntos.

AGRADECIMENTOS

À Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), que custeou a realização do curso de mestrado junto à Universidade Católica de Brasília (UCB), oportunidade ímpar para o desenvolvimento de pensamento crítico e apresentação de propostas para o aprimoramento do Ministério Público e das demais instituições do Sistema de Justiça.

Ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), por proporcionar meu afastamento para redigir o presente trabalho, e aos colegas que me substituíram durante esse período, em especial ao amigo Eduardo Gazzinelli, por ter dedicado seu tempo para ler esse trabalho e se interessado genuinamente sobre o tema.

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Eduardo Sabo Paes, expressivo colega de Ministério Público, com quem tenho a honra de conviver, por sua dedicação e disposição em me orientar não só na elaboração do presente trabalho, mas também em projetos institucionais que me engrandecem profissionalmente.

Aos demais professores do curso de mestrado, em especial ao Prof. Dr. Nefi Cordeiro, que muito contribuiu para a realização da pesquisa, a partir das discussões em sala de aula e também por suas ponderações na banca examinadora.

Ao amigo Gregório Assagra de Almeida, a quem tanto admiro, minha imensa gratidão, por ter me auxiliado desde o início desse projeto e sobretudo por me permitir, diante de sua enorme generosidade, compartilhar de sua sabedoria e dedicação ao desenvolvimento de teorias e de práticas destinadas a consolidar o Ministério Público como uma instituição de promoção dos valores sociais.

Ao também amigo Marcelo Pedroso Goulart, por ser uma referência nacional nas pesquisas relacionadas ao Ministério Público, fonte de inspiração e de ensinamentos para que a instituição possa alcançar resultados efetivos para a transformação da realidade social.

Aos amigos e às amigas do mestrado, por me fazerem reconhecer o valor da pluralidade de pensamentos, expressados pelos debates muitas vezes acirrados em sala de aula, que se pacificavam nos reconfortantes saraus, para sempre registrados como momentos verdadeiros de afeto construído nesses dois anos de convivência.

À Luana e à Lúcia, por cuidarem de todos em minha casa, dedicando-se com amor a meus filhos Marina, Rafael e Luísa, não existem palavras para agradecer, porque sem vocês eu não poderia fazer metade do que faço.

RESUMO

DAHER, Lenna Luciana Nunes de. **Ministério Público Resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. 2018. 155f. Mestrado em Direito – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2018.

Esta pesquisa tem por objetivo discutir o papel do Ministério Público para o tratamento adequado dos litígios estruturais. Constitui marco teórico o movimento de acesso à Justiça, compreendido como direito e garantia fundamental de acesso a todos os meios legítimos – jurisdicionais e extrajurisdicionais – de proteção e de efetivação de direitos. Os litígios estruturais são conflitos coletivos que se relacionam a um valor constitucional não concretizado, e demandam, para sua solução, a reforma de estruturas burocráticas e sociais, mediante a implementação ou a correção de políticas públicas. A pesquisa aponta alguns problemas enfrentados pela tutela jurisdicional por adjudicação para apresentar respostas efetivas a essa espécie de conflitos complexos e multipolares. Apresentam-se os métodos autocompositivos como recursos importantes para contribuir com a produção de resultados efetivos para a mudança estrutural. A hipótese defendida é que o Ministério Público, em razão do seu papel de garantia de acesso à Justiça e de agente de transformação social para a concretização dos valores fundantes do Estado democrático de direito, ostenta os requisitos necessários para atuar como protagonista na obtenção de consensos para a solução extrajurisdicional dos litígios estruturais. Deve orientar sua atuação resolutiva, entretanto, por parâmetros, extraídos da conformação constitucional da instituição, que promovam a legitimidade e a efetividade da solução consensual. Como resultado da pesquisa, propõem-se algumas medidas para o aprimoramento da gestão orgânica e funcional do Ministério Público, para o tratamento de situações complexas, como os conflitos estruturais.

Palavras-chave: Ministério Público. Acesso à Justiça. Litígios estruturais. Autocomposição. Negociação. Parâmetros institucionais.

ABSTRACT

This research is aimed at discussing the role of the Public Prosecution for the proper treatment of structural litigation. The theoretical framework is the access to Justice Movement, understood as the right and fundamental guarantee of access to all legitimate means - jurisdictional and extra-jurisdictional - of protection and of rights implementation. Structural litigation is related to constitutional values which have not been consolidated, and demands, for its solution, the reform of bureaucratic and social structures through the creation or correction of public policies. The study points out some problems faced by adjudication to present effective responses to this kind of complex and multipolar conflicts. Consensual methods of dispute resolution are presented as important instruments to contribute to the production of effective results for structural change. The hypothesis defended is that the Public Prosecution, in view of its role as a guarantee of access to Justice and as a social transformation agent in order to consolidate the founding values of the democratic State of law, has the essential requirements to act as the protagonist in obtaining consensus for the extra-jurisdictional solution of the structural litigation. However the resolute adjustment must be lead by parameters, extracted from the constitution, that promote the legitimacy and effectiveness of the consensual solution. In the conclusion of this research some measures are proposed in order to enhance the organic and functional management of the Public Prosecution, for the treatment of complex situations, such as structural conflicts.

Keywords: Public Prosecution. Access to Justice. Structural litigation. Alternative Dispute Resolution. Negotiation. Institutional parameters.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – ACESSO À JUSTIÇA, MINISTÉRIO PÚBLICO E OS MÉTODOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA TUTELA COLETIVA.....	14
1.1 ACESSO À JUSTIÇA: O MAIS FUNDAMENTAL DOS DIREITOS	14
1.2 MINISTÉRIO PÚBLICO: INSTITUIÇÃO GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA	17
1.2.1 Novo perfil Constitucional do Ministério Público	18
1.2.2 O entrechoque paradigmático do Ministério Público e as perspectivas para a consolidação do papel de garantia de acesso à Justiça	20
1.3 ACESSO À JUSTIÇA E O TRATAMENTO ADEQUADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS CONFLITOS ENVOLVENDO DIREITOS COLETIVOS AMPLAMENTE CONSIDERADOS.....	24
1.3.1 Da resolução alternativa ao tratamento adequado de conflitos	25
1.3.2 Ministério Público e a jurisdição para a solução de conflitos em tutela coletiva..	26
1.3.3 Ministério Público e a autocomposição para a solução de conflitos em tutela coletiva	31
CAPÍTULO 2 – A RESOLUÇÃO ADEQUADA DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS.....	37
2.1 O CASO <i>BROWN V. BOARD OF EDUCATION OF TOPEKA</i> : A ORIGEM DAS MEDIDAS ESTRUTURANTES.....	37
2.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS	42
2.2.1 Complexidade.....	44
2.2.2 Conflituosidade	45
2.2.3 Caráter prospectivo e necessidade de intervenção continuada	47
2.3 OS PROBLEMAS ENFRENTADOS PELA JURISDIÇÃO PARA A SOLUÇÃO DE LITÍGIOS ESTRUTURAIS	50
2.3.1 Lógica individualista e visão bipolar do processo civil.....	51
2.3.2 Déficit de expertise do Sistema de Justiça para o controle de políticas públicas..	53
2.3.3 Falhas na representatividade e reduzida participação social	55
2.3.4 Baixo grau de efetividade dos provimentos jurisdicionais estruturais	57
2.3.5 Novas perspectivas: reflexões sobre o Projeto de Lei 8.058/2014, que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário	60

2.4	BENEFÍCIOS DOS MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS PARA A SOLUÇÃO DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS	63
2.4.1	Negócios jurídicos processuais.....	67
2.4.2	Execução negociada	69
2.4.3	Solução fora do processo: compromisso de ajustamento de conduta	72
2.5	ENTRE A JURISDIÇÃO E A AUTOCOMPOSIÇÃO, EXISTE UM MÉTODO ADEQUADO PARA A SOLUÇÃO DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS?	74
CAPÍTULO 3 – ALGUMAS DIRETRIZES PARA NORTEAR A ATUAÇÃO RESOLUTIVA EXTRAJURISDICIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS: DA NECESSÁRIA PRIORIZAÇÃO DA AUTOCOMPOSIÇÃO, COM A OBSERVÂNCIA DE PARÂMETROS QUE PROMOVAM A EFETIVIDADE E A LEGITIMIDADE DAS SOLUÇÕES CONSENSUAIS.....		
3.1	DIRETRIZES REFERENTES À LEGITIMIDADE DAS SOLUÇÕES CONSENSUAIS	79
3.1.1	Participação social e representatividade adequada dos interesses dos grupos afetados pelos litígios estruturais	79
3.1.2	Ministério Público e os mecanismos de participação social na tutela coletiva.....	82
3.1.3	Representatividade e a abordagem pluralista dos interesses	85
3.1.4	Publicidade das tratativas	88
3.1.5	Justificação do acordo por meio de uma argumentação jurídica racional, apta a proporcionar resultados correspondentes às dimensões dos direitos ameaçados ou lesionados.....	93
3.2	DIRETRIZES REFERENTES À EFETIVIDADE DA SOLUÇÃO CONSENSUAL	94
3.2.1	O princípio da máxima efetividade da tutela coletiva extrajurisdicional	94
3.2.2	Conhecimento transdisciplinar e diagnóstico da complexidade.....	95
3.2.3	Atuação integrada dos órgãos do Ministério Público com atribuição para a proteção conjunta dos bens jurídicos envolvidos e a necessidade de construção de uma nova espacialidade institucional para o enfrentamento de situações complexas	98
3.2.4	Previsão no acordo de todas as medidas preventivas, ressarcitórias e repressivas	103

3.2.5	Emprego de técnicas de negociação adequadas aos litígios de interesse público: as contribuições da escola de negociação de <i>Harvard Law School</i> e a necessidade de desenvolvimento de métodos apropriados aos conflitos estruturais.	105
3.2.6	Acompanhamento e fiscalização dos acordos: a importância de criação de sistemática para monitorar casos complexos.	112
CAPÍTULO 4 – ESTUDO DE CASO: O LITÍGIO ESTRUTURAL RELATIVO AO FECHAMENTO DE LIXÃO E À IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO DISTRITO FEDERAL		
115		
4.1	A INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR E O AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELO MPDFT	117
4.2	O ENQUADRAMENTO DO CASO COMO UM LITÍGIO ESTRUTURAL	120
4.3	ASPECTOS RELEVANTES DO TRÂMITE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA	123
4.4	ASPECTOS RELEVANTES DA FASE DE CUMPRIMENTO DA SENTENÇA ..	128
4.5	CONCLUSÕES DO ESTUDO DE CASO.....	136
CONCLUSÕES.....		141
REFERÊNCIAS		145

INTRODUÇÃO

O acesso à Justiça é método de pensamento que tem como cerne promover aprimoramentos no sistema jurídico, de forma a moldá-lo a prever instrumentos aptos a garantir a realização da justiça, por meio da entrega do direito nas mãos de seu legítimo titular. A histórica pesquisa de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) demonstrou que as ondas de acesso à Justiça desaguaram no atual cenário em que o enfoque passa a ser muito mais amplo, com a simplificação dos procedimentos e a abertura de novas portas no sistema de Justiça para receber e tratar as demandas, para além da tutela adjudicatória.

Nas sociedades globais, o acesso à justiça mostra-se especialmente desafiador para a adequada proteção dos novos direitos. O mundo contemporâneo assistiu às profundas transformações das sociedades industriais e pós-industriais, com a consequente criação dos direitos sociais, que, em grande medida, requerem um fazer estatal para a sua efetivação. Nessa sociedade complexa e plural, surgem os conflitos estruturais. Para a sua solução, é preciso utilizar mecanismos aptos a implantar políticas públicas ou corrigir as existentes, para a mudança de estruturas sociais e burocráticas que obstaculizam a concretização desses novos direitos. Importante, assim, o estudo da tutela adequada, sob o enfoque do acesso à Justiça, para além do mero acesso formal ao Poder Judiciário.

A construção de uma ordem jurídica justa é dever do Ministério Público, alçado pela Constituição da República de 1988 como uma das instituições garantia de acesso à Justiça, o que extrapola o formalismo do processo, direcionando-se a atuação para a efetiva produção de justiça à sociedade, cerne do paradigma resolutivo. A postura predominantemente resolutiva, nesse aspecto, está comprometida com a resolução da irregularidade ou da deficiente proteção de direitos, com a produção de resultados concretos, e não apenas com a apresentação da demanda ao Judiciário, sem compromisso com uma condução orientada para a efetiva resolução da questão e efetivação dos provimentos jurisdicionais alcançados.

Especialmente no plano extrajurisdicional, o Ministério Público resolutivo age como verdadeiro pacificador da conflituosidade social, devendo empregar todos os mecanismos legítimos para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia, envolvendo a concretização dos direitos fundamentais, no plano dos direitos individuais indisponíveis e dos direitos coletivos amplamente considerados.

A partir dessas considerações, pretende-se analisar o papel do Ministério Público, com enfoque no acesso à Justiça e no paradigma resolutivo, para o alcance da efetividade da solução dos litígios estruturais. Apresentam-se algumas dificuldades enfrentadas pela tutela

jurisdicional coletiva clássica, ainda fundada no modelo bipolar, para o tratamento dos conflitos estruturais. Demonstra-se como a abertura de espaços de consenso contribui para viabilizar terreno propício à implantação da mudança estrutural, especialmente pela participação dos envolvidos na construção do remédio. A hipótese defendida é que o Ministério Público, em razão do seu papel de garantia de acesso à Justiça, de agente de transformação social para a concretização dos valores fundantes do Estado democrático de direito, ostenta os requisitos necessários para atuar como protagonista na obtenção de consensos para a solução extrajurisdicional dos litígios estruturais, mas deve orientar sua atuação resolutiva por parâmetros, extraídos da conformação constitucional da instituição, que promovam a legitimidade e a efetividade dos acordos.

A hipótese do trabalho será desenvolvida em quatro capítulos. O primeiro capítulo é dedicado ao estudo do movimento de acesso à Justiça e de como o novo perfil constitucional do Ministério Público requer o fortalecimento da atuação extrajurisdicional para a solução dos conflitos envolvendo direitos coletivos. De início, analisa-se o movimento de pensamento do acesso à Justiça na pesquisa desenvolvida por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), para superar os obstáculos que ainda persistem para a garantia dos direitos nas sociedades contemporâneas. Defende-se que, no atual estágio do movimento, o acesso à Justiça não se restringe ao acesso formal ao Judiciário, mas sim a toda forma de tutela justa e efetiva dos direitos, consistindo, assim, no mais fundamental dos direitos.

Apresenta-se, a seguir, o novo perfil constitucional do Ministério Público, que foi erigido como instituição autônoma dos demais poderes do Estado, dotada da independência e dos instrumentos necessários à promoção dos objetivos fundamentais da república (artigo 3º da CR/1988), a partir da concretização dos direitos individuais indisponíveis e dos direitos coletivos amplamente considerados. Discute-se como o novo perfil ainda encontra dificuldades para se consolidar diante da antiga mentalidade de vislumbrar a judicialização como a única via para a tutela dos direitos defendidos pela Instituição. Discorre-se, a seguir, sobre os métodos empregados pelo Ministério Público para a defesa dos interesses sociais, apontando-se a necessidade de se superar a exclusividade da jurisdição, para fortalecer os mecanismos de autocomposição, a partir dos instrumentos extrajurisdicionais à disposição da Instituição.

O segundo capítulo, por sua vez, é dedicado ao estudo dos litígios estruturais. A análise histórica do surgimento das medidas estruturantes, a partir do julgamento pela Suprema Corte norte americana do caso *Brown v. Board of Education*, é necessária para explicar essa nova categoria de processo de interesse público, que envolve a implementação de um valor constitucional fundamental, a partir de mudanças profundas na estrutura burocrática estatal e

no tecido social. Na sequência, destacam-se as características próprias dos litígios estruturais, para demonstrar como a complexidade, a litigiosidade, o caráter prospectivo e a necessidade de intervenção continuada tornam a via adjudicatória, ainda fundada na lógica da bipolaridade, problemática para garantir a implantação das medidas estruturais. Conquanto não se possa simplesmente excluir a tutela jurisdicional, a ampliação dos instrumentos de consensualização são apresentados como recursos para o tratamento adequado dos litígios estruturais e implementação das medidas.

O terceiro capítulo se dedica a analisar algumas diretrizes importantes para nortear a atuação resolutiva do Ministério Público no tratamento dos litígios estruturais. Defende-se que, para além de se preconizar a priorização da autocomposição, deve-se admitir que o uso de técnicas extraprocessuais para a criação do direito na tutela coletiva, especialmente quando se trata de valor constitucional fundamental, não pode estar avesso à definição de preceitos balizadores que promovam a legitimidade e a efetividade das soluções consensuais.

No quarto capítulo, finalmente, será exemplificado como o emprego da autocomposição pelo Ministério Público pôde contribuir com a efetividade da solução de um litígio estrutural, trazendo como modelo de análise um estudo de caso relacionado à desativação do maior depósito de lixo da América Latina, conhecido como Lixão da Estrutural. O estudo de caso, desenvolvido com o emprego de metodologia qualitativa e baseado em fontes documentais, demonstrará que a ação civil pública, ajuizada em 1996 pela Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente do Distrito Federal, enfrentou todas as dificuldades de uma demanda complexa e multipolar, a ponto de a efetiva implantação do aterro sanitário só ter ocorrido em janeiro de 2018, mais de 20 anos após o ingresso em juízo. Os entraves para a execução do julgado, entretanto, foram reduzidos quando criado grupo interinstitucional, integrado pelos Ministérios Públicos do Distrito Federal, do Trabalho e de Contas, e também pela Defensoria Pública, na condição de representante dos interesses dos catadores de lixo, construindo-se, assim, atuação integrada e mesa de diálogo extrajurisdicional com os órgãos governamentais, que resultou na viabilização da implantação de política de resíduos sólidos.

Por fim, a pesquisa apresenta em sua conclusão, à guisa de contribuição para a atividade prática do Ministério Público, algumas propostas de aprimoramento do modelo de gestão e da atuação finalística para proporcionar, sob a perspectiva resolutiva, o enfrentamento de problemas complexos, como os litígios estruturais, contribuindo-se para a construção de cultura institucional de compromisso com resultados efetivos no cumprimento de sua missão constitucional.

CAPÍTULO 1 – ACESSO À JUSTIÇA, MINISTÉRIO PÚBLICO E OS MÉTODOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA TUTELA COLETIVA

1.1 ACESSO À JUSTIÇA: O MAIS FUNDAMENTAL DOS DIREITOS

O enfoque sobre o Acesso à Justiça busca reconhecer e encontrar soluções para os problemas reais de efetivação dos direitos. Classicamente, o processo civil tem se preocupado com o estudo dogmático das regras procedimentais, desvinculadas da realidade social e do funcionamento de fato do sistema de Justiça, deixando de considerar duas questões fundamentais para quem precisa reivindicar seus direitos: o sistema é igualmente acessível a todos? O sistema permite a produção de resultados efetivos e justos?

A partir desses questionamentos, Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) coordenaram pesquisa histórica denominada Projeto Florença, em colaboração com pesquisadores de diversos países, para desvendar o modo de funcionamento dos sistemas jurídicos, expondo os entraves existentes para a tutela dos direitos nas sociedades contemporâneas. A abordagem do estudo centrou-se no primeiro aspecto, de propor reformas para permitir que todos os direitos possam ser reivindicados sob os auspícios do Estado, mas sem perder de vista a finalidade última do sistema de Justiça: a obtenção de resultados socialmente justos.

A concepção de acesso à Justiça, portanto, não se restringe ao acesso formal ao Judiciário, mas sim a toda forma de tutela justa e efetiva dos direitos. A superação dos problemas reais que dificultam o acesso à Justiça é essencial para a própria existência dos demais direitos, uma vez que a titularidade dos direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva proteção. “O acesso à Justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

A pesquisa revelou que a implementação de reformas para o acesso efetivo à Justiça passou por três momentos, denominados de ondas. Os primeiros esforços para ampliar o acesso à Justiça concentraram-se na viabilização de assistência judiciária para os pobres, que repercutiram em âmbito nacional com a Lei de Assistência Judiciária (Lei 1.060/1951) e com a estruturação das Defensorias Públicas dos Estados e da União.

A segunda onda buscou enfrentar o problema da representação em juízo dos interesses difusos, resultando na superação do conceito de coisa julgada limitada entre as partes do

processo, tal como viabilizado no Brasil pela edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) e pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990). O Ministério Público protagonizou a consolidação desse segundo estágio de acesso à Justiça, ao titular a propositura de ações civis públicas para a proteção dos direitos difusos previstos no texto constitucional, consagrando-se como o legitimado que mais se utiliza das ações coletivas e que mais êxito alcança (BADINI, 2016).

A evolução na realização de reformas da assistência judiciária e na busca de mecanismos para a representação de interesses difusos é essencial para proporcionar um significativo avanço no acesso à Justiça. Entretanto, o novo enfoque de acesso à Justiça tem alcance muito mais amplo. Centra-se no conjunto geral de instituições e mecanismos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas na sociedade moderna. Por sua abrangência, foi denominado Enfoque de Acesso à Justiça. Não se abandonam as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas considera-se que essas são apenas algumas de uma série de possibilidades para aprimorar o acesso. Reconhece-se a necessidade de correlacionar e adaptar o processo civil ao tipo de litígio, às partes litigantes e às espécies de repercussões possíveis advindas do conflito (CAPELLETTI; GARTH, 1988).

A terceira onda de acesso à Justiça, vivenciada até os dias atuais, defende a simplificação dos procedimentos, para tornar o processo civil simples, rápido, barato e acessível. A par das reformas centradas nos procedimentos, o enfoque de acesso à Justiça preconiza a solução adequada dos litígios, que pode se dar fora dos Tribunais, com a utilização dos métodos autocompositivos de resolução dos conflitos, tais como a mediação, a conciliação e a negociação.

O método clássico de Justiça adjudicatória não é mais a única opção para os litigantes. Ao lado dessa Justiça de porta única, apresentam-se novas formas de acesso: a Justiça multiportas. A concepção da *Multi-door Courthouse* surgiu em 1976, a partir dos estudos de Frank Sander, professor emérito de *Harvard Law School* (DIDIER; ZANETI, 2016). A possibilidade de abertura de diversas vias para a resolução de conflitos é característica essencial do Sistema Multiportas, marcado pela incidência do princípio da adaptabilidade, segundo o qual o procedimento há de se aperfeiçoar às particularidades de cada litígio. “Assim, do acesso à Justiça dos tribunais, passamos ao acesso aos direitos pela via adequada de composição, da mesma forma que, no campo do processo, migramos da tutela processual, com fim em si mesmo, para a tutela dos direitos, como finalidade do processo”. (DIDIER; ZANETI, 2016, p. 36).

Na atualidade, não se concebe mais acesso à Justiça como a porta única de entrada dos tribunais. Para Benjamin (1995, p. 7), acesso à Justiça significa acesso integral à ordem jurídica justa e equivale ao:

Acesso ao Direito, vale dizer, a uma ordem jurídica justa (inimiga dos desequilíbrios e destituída de presunção de igualdade), conhecida (social e individualmente reconhecida) e implementável (efetiva), contemplando e combinando, a um só tempo, um rol apropriado de direitos, acesso aos tribunais, acesso a mecanismos alternativos (principalmente os preventivos), estando os titulares plenamente conscientes de seus direitos e habilitados, material e psicologicamente a exercê-los, mediante a superação das barreiras objetivas e subjetivas.

Essa perspectiva também é vislumbrada por Almeida (2010), para quem não há como pensar o direito sem efetividade, sem a garantia de acesso a uma ordem jurídica adequada e justa. Para o autor, o enfoque sobre o acesso à Justiça é um movimento de pensamento que constitui tema central da evolução do pensamento jurídico, para a superação do enfoque dogmático-formalista, exigindo-se atualmente a compreensão dos problemas sociais. Assim, a atenção dos juristas, antes voltada para a ordem normativa, hoje somente tem sentido se também direcionada para a realidade social, com o objetivo de buscar a efetividade dos direitos. Nas palavras do autor:

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 demonstra preocupação quanto à proteção e efetivação dos direitos, ao consagrar o acesso amplo e irrestrito à justiça (art. 5º, XXX), ao conferir dignidade constitucional a um rol enorme de ações constitucionais, individuais e especialmente coletivas (art. 5º, LXVIII, LXIX, LXX, LXXI, LXXII, LXIII, e art. 129, III, etc.), e também ao determinar a aplicabilidade imediata dos direitos e garantias constitucionais fundamentais (art. 5º, § 1º).

[...] A exigência de efetividade dos Direitos é diretriz que traça o espírito da CF/88; sua incidência alcança todos os planos do exercício do poder. A exigência de eficiência da administração pública, na condição de princípio da administração pública (art. 37, *caput*, da CF/88), decorre dessa visão principiológica em torno da efetividade dos direitos (ALMEIDA, 2010, p. 15-16).

Almeida (2008) propõe uma nova *summa divisio* constitucionalizada, para superar o modelo clássico Direito Público e Direito Privado, levando-se em conta o plano da proteção ou da efetivação do Direito, especialmente a diretriz constante no capítulo I do Título II da Constituição da República de 1988. Explica que, no plano do Direito Processual, só existem dois tipos de processo: processo de tutela jurídica de direito individual e processo de tutela jurídica de direito coletivo. Em sua visão, se as formas e os meios de proteção e de efetivação dos direitos são coletivos ou individuais, impõe-se um novo modelo superador da clássica divisão entre Direito Público e Direito Privado, pois esta não leva em conta o plano da proteção ou da efetivação do Direito, mas somente outros valores que servem apenas para dificultar a concepção do direito como instrumento de transformação da realidade social. Nesse contexto,

concebe o acesso à justiça nos dois planos do Direito: o plano dos direitos individuais e o plano dos direitos coletivos, sob a perspectiva da efetividade, conforme exigência da teoria dos direitos e garantias fundamentais adotada na Constituição da República.

A concepção de acesso à Justiça adotada nesse trabalho ultrapassa, portanto, a possibilidade de provocação formal do Judiciário para a solução das contendas. O enfoque sobre o acesso à Justiça constitui método de pensamento que objetiva remover os obstáculos e promover as mudanças que viabilizem, de forma efetiva, a proteção e a concretização dos direitos, mediante a utilização de mecanismos processuais e extraprocessuais para a resolução justa dos conflitos, no plano dos direitos individuais e no plano dos direitos coletivos.

1.2 MINISTÉRIO PÚBLICO: INSTITUIÇÃO GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA

Se o Ministério Público no Brasil teve papel preponderante para o sucesso da segunda onda de acesso à Justiça, ao liderar a propositura de ações civis públicas para a proteção dos direitos metaindividuais, como deve atuar a Instituição no atual estágio de enfoque de acesso à Justiça, de forma a contribuir para a superação dos obstáculos que ainda dificultam a efetivação dos direitos e a solução das disputas com a obtenção de resultados socialmente justos?

O âmbito de atuação ministerial, assegurado pelos princípios institucionais, garantias e prerrogativas de seus órgãos, foi delineado ainda nos trabalhos prévios à Assembleia Constituinte, para culminar no texto final, que eleva o Ministério Público à Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127 da CR/1988). Esse perfil da Instituição permite o manejo amplo de instrumentos de atuação jurisdicionais e extrajurisdicionais para o alcance das finalidades traçadas pelo constituinte, especialmente para a concretização dos direitos fundamentais, não se restringindo ao manejo de ações para a defesa de direitos.

Destarte, para vislumbrar a missão do Ministério Público brasileiro no atual enfoque de acesso à Justiça, para a garantia de soluções justas e efetivas de conflitos, é preciso compreender o novo perfil traçado para a Instituição pela Constituição da República de 1988 e os desafios que ainda se apresentam para a consolidação desse novo papel, o que será tratado nos tópicos a seguir.

1.2.1 Novo perfil Constitucional do Ministério Público

A Constituição da República de 1988 inseriu o Ministério Público no capítulo IV, que trata das funções essenciais à Justiça e conferiu à Instituição um novo perfil, atribuindo-lhe a função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigos 127 e 129 da CR/1988). Instituição, no sentido de estrutura organizada para a realização de fins sociais do Estado; permanente, pois as necessidades das quais derivam as suas atribuições revelam valores intrínsecos ao alcance do modelo social pactuado; essencial à função jurisdicional do Estado, porquanto a atuação deve sempre ter por objetivo a realização dos valores fundamentais da sociedade, razão pela qual a intervenção do Ministério Público se faz sempre necessária diante da existência de interesse público (PAULA, 2001).

A partir da nova ordem Constitucional, o Ministério Público se distanciou definitivamente da defesa dos interesses do Estado, para promover os interesses da sociedade, inclusive contra outros órgãos estatais (PAES, 2003). A Constituição da República atribuiu, assim, ao Ministério Público, os mecanismos e os meios necessários ao desempenho de sua missão, especificando no artigo 127, os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional (§ 1º); a autonomia funcional e administrativa (§ 2º); e a autonomia financeira (§ 3º). Paes (2003) enfatiza, dessa forma, a posição de independência do Ministério Público diante dos três poderes do Estado, caracterizada por sua autonomia, garantias e prerrogativas.

Rosa (2013) denomina esse novo Ministério Público de instância de poder social e de promoção da cidadania, que se manifesta para compelir que os fundamentos e os objetivos da República Federativa do Brasil possam vir a se concretizar:

O constituinte de 1988, ao reservar ao Ministério Público a nobre tarefa de atuar protetivamente na ordem jurídica, no regime democrático e nos direitos sociais e individuais indisponíveis, reservou-lhe uma condição peculiar e até então inexistente na estrutura organizacional do Estado: a de Instituição desvinculada dos Poderes do Estado, do Governo e do aparato administrativo para, com independência e autonomia política, atuar como instância de poder social, de poder que se manifesta e se concretiza para compelir que os fundamentos e os objetivos da República Federativa do Brasil possam vir a se concretizar, na perspectiva individual e coletiva. O Ministério Público ressurgiu no pós-1988 como instância de promoção da cidadania.

Inserida nesse novo perfil, Jatahy (2016) chama a atenção para a função de *ombudsman*, conferida ao Ministério Público, de forma inédita, pelo artigo 129, inciso II, da Constituição da República: “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua

garantia”. Na visão do autor, esse dispositivo confere ao Ministério Público a função de guardião da Constituição, de seus princípios, dos valores, dos deveres e direitos fundamentais que consagra, configurando, assim, em síntese, a função de proteção da legalidade democrática. Prossegue, defendendo que essa atividade de controle dos atos do poder público inaugurou um importante campo de atuação para que a Instituição possa promover os valores sociais constitucionais.

O Ministério Público foi, assim, alçado a verdadeiro guardião das liberdades públicas e do Estado Democrático de Direito. Essa avançada e inédita conformação institucional não tem outra finalidade se não dotar o Ministério Público da autonomia, independência e dos instrumentos necessários à promoção dos objetivos fundamentais da República, antevistos pelo Constituinte como os objetivos estratégicos da própria nação, que firmava um pacto democrático para a construção de uma sociedade livre, justa, solidária, com a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º da CR/1988).

Nessa perspectiva, o Ministério Público se destaca como precursor da transformação social necessária a assegurar o cumprimento dos objetivos fundamentais da República, transformação essa que se opera essencialmente pela concretização dos direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional. Os direitos e as garantias fundamentais, enquanto valores fundantes da Constituição e do Estado Democrático de Direito, devem ser concebidos como o eixo essencial do sistema jurídico, com força irradiante em grau máximo (ALMEIDA, 2008). Não se trata de uma Constituição como mera Carta Política, mas uma Constituição concebida como um conjunto de normas fundamentais, com força normativa irradiante. Segundo Bonavides (2012), na nova hermenêutica constitucional, concretizam-se preceitos, de modo criativo, com a ponderação de valores, especialmente no plano de direitos e garantias constitucionais fundamentais, em relação aos quais a aplicabilidade imediata e a eficácia irradiante vinculatória são traços característicos.

Almeida (2016) concebe, assim, o Ministério Público como uma das garantias constitucionais fundamentais de acesso à Justiça da sociedade, quanto aos direitos ou interesses coletivos amplamente considerados, e do indivíduo, quanto aos direitos individuais indisponíveis. Em razão de sua função constitucional, o Ministério Público passou a ostentar a natureza jurídica de Instituição de acesso à Justiça. Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, a norma constitucional previu os meios e os instrumentos necessários a dar efetividade à atuação do Ministério Público, inclusive no plano extrajurisdicional, provendo-o de poderes instrumentais: o poder investigatório próprio (artigo 129, VI, da

CR/1988) e o poder de requisitar diligências investigatórias a outras instituições (artigo 129, VIII, da CR/1988), explicitados na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993) e na Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993.

Especialmente na seara cível, a atuação do Ministério Público foi integralmente revista pela nova ordem Constitucional, que estabeleceu uma profunda alteração de postura: “de predominantemente interveniente em determinadas causas cíveis individuais antes da CF, para predominantemente agente nas causas de interesse coletivo”, que requer uma postura ministerial ativa na proteção dos interesses sociais (GAVRONSKI, 2016, p.127).

O novo perfil constitucional do Ministério Público se caracteriza, nesse viés, como agente de transformação social, pela defesa do regime democrático e de uma ordem jurídica justa, em que a Instituição desempenha importante papel de garantia de acesso à Justiça, para a concretização dos direitos fundamentais, no plano coletivo e no plano dos direitos individuais indisponíveis.

O amplo cenário de atuação inaugurado pela Constituição da República, entretanto, ainda encontra desafios para se tornar uma realidade institucional. Goulart (2013) denomina o encontro entre o novo e o velho Ministério Público como entrechoque paradigmático e propõe caminhos para a superação da crise e a consolidação do papel de instituição política essencial à implementação do projeto democrático definido no pacto que refundou a República em 1988.

1.2.2 O entrechoque paradigmático do Ministério Público e as perspectivas para a consolidação do papel de garantia de acesso à Justiça

Ao delinear o novo perfil do Ministério Público, a Constituição da República de 1988 estruturou a Instituição para cumprir sua função de agente de transformação social, a fim de promover os valores democráticos e concretizar os direitos fundamentais previstos na Carta. Para Goulart (2013), contudo, a nova conformação constitucional do Ministério Público passou a conviver contraditoriamente com antigas formas estruturais e com a velha mentalidade formalista, isso porque “o velho Ministério Público morreu e o novo – aquele projetado na Constituição de 1988 – embora tenha nascido, ainda está em processo de afirmação”.

Essa contradição, denominada de entrechoque paradigmático, resulta em crise de efetividade, especialmente a partir do século XXI, quando o Ministério Público passa a receber cada vez mais demandas complexas, e as respostas apresentadas, consistentes quase que exclusivamente no ajuizamento de ações, não atendem integralmente às necessidades postas pela nova realidade (GOULART, 2016a).

Não sem razão, pode-se dizer que o sucesso da Instituição no período que coincidiu com as reformas da segunda onda de acesso à Justiça, com a entrada em vigor da Lei da Ação Civil Pública, fez com que o exercício da função de agente processual ganhasse imenso destaque, a ponto de se considerar o inquérito civil como instrumento de coleta de provas do Ministério Público exclusivo para fins de propositura de uma ação coletiva, deixando de se valorizar a via da solução das controvérsias coletivas no plano extrajudicial.

Em oposição ao protagonismo exercido pelo Ministério Público na segunda onda de acesso à Justiça, na atual fase do movimento, a Instituição expressa alheamento na implantação das mudanças necessárias à simplificação dos procedimentos, com a desburocratização e a informalização, deixando de valorizar a atuação extrajudicial e o uso dos meios autocompositivos de solução de conflitos (GAVRONSKI, 2016, p.119). A simplificação dos procedimentos e o emprego da autocomposição constituem novo paradigma jurídico como resposta às profundas transformações sociais ensejadas pela globalização, com o avanço das novas tecnologias e o crescimento das demandas complexas (GAVRONSKI, 2016, p.119). Esse novo paradigma jurídico, na visão de Gavronski (2016, p. 120), é informal, negocial e participativo, quer dizer, menos concentrado na forma do que no resultado:

[...] este entendido como a efetividade dos direitos em tempo razoável, a baixo custo e com satisfação das partes; mais dedicado em cuidar dos meios de solução das controvérsias e em estimular e disciplinar a formação de consensos do que em estabelecer tal solução *a priori*; e crescentemente mais aberto a formas de participação direta dos interessados na construção da solução jurídica que lhes interessa.

Alheando-se desse processo, o Ministério Público deixa de contribuir para o aprimoramento das reformas da terceira onda de acesso à Justiça no país. Ao prosseguir atuando essencialmente por meio de ajuizamento de ações, delega ao Poder Judiciário “toda a responsabilidade para resolver complexas controvérsias jurídicas que, não raro, exigem soluções negociadas, para o que é mais apropriado o perfil do Ministério Público do que o do juiz” (GAVRONSKI, 2016, p.122).

Esse choque entre o novo perfil constitucional do Ministério Público e as velhas práticas institucionais pode ser superada, na compreensão de Goulart (2016a, p. 219), pela ruptura com o modelo de atuação demandista e adoção do paradigma resolutivo:

No paradigma demandista, a atuação do Ministério Público é limitada, reativa e apresenta baixo grau de efetividade. As atividades práticas desenvolvem-se nos limites espaciais da comarca e funcionais do processo, sob a regência de agentes que atuam de forma individualizada e isolada e que têm como horizonte a solução judicial dos problemas que lhes são postos. No paradigma resolutivo, a atuação é proativa, integrada, desenvolvida em escalas múltiplas de organização espacial e marcada pela busca da eficácia. Nesse novo modelo, as atividades práticas são orientadas pelo

conhecimento da realidade produzido na interlocução da Instituição com os movimentos sociais e a comunidade científica, bem como pela pesquisa exaustiva dos fatos em sede procedimental. Potencializa-se, nas atividades extrajudiciais, o papel do agente político como construtor de consensos emancipadores e, nas atividades judiciais, o papel do agente processual como fomentador de decisões justas.

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

De revés, a atuação resolutiva, sem excluir a porta de entrada do Poder Judiciário, quando essa se mostrar a mais adequada para a tutela dos direitos, é proativa, reflexiva e fundada na análise qualificada da realidade social, em sede procedimental, com o objetivo de encontrar a solução efetiva para o conflito, potencializando-se na utilização dos instrumentos extrajudiciais. Mesmo quando atua pela via do Judiciário, a atuação resolutiva tem como foco a proteção efetiva do direito violado ou ameaçado, não se contentando com a obtenção do provimento jurisdicional visado, mas sim com a efetivação da decisão na mudança social almejada (GOULART, 2016).

A postura predominantemente resolutiva, nesse aspecto, está comprometida com a resolução da irregularidade ou da deficiente proteção de direitos, com a produção de resultados concretos, e não apenas com a apresentação da demanda ao Judiciário, sem compromisso com uma condução orientada para a efetiva resolução da questão e efetivação dos provimentos judiciais alcançados (GAVRONSKI, 2017).

Com o objetivo de promover uma atuação do Ministério Público orientada para a resolução concreta das situações de inefetividade dos direitos, cuja defesa e proteção é incumbida a Instituição, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Recomendação 54, de 28 de março de 2017, que institui a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva, assim definindo o que se entende por atuação resolutiva:

Art. 1º (*omissis*)

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

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

Conforme já defendido, o Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental da sociedade e do indivíduo de acesso à justiça e, por isso, os princípios e as diretrizes interpretativas dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais são parâmetros legítimos e seguros para a compreensão da Instituição, da sua natureza jurídica, das suas atribuições e também dos seus mecanismos de atuação judicial e extrajudicial (ALMEIDA, 2016).

Considerando que, à luz da cláusula constitucional aberta prevista no § 2º do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o rol dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais que devem ser protegidos e efetivados pelo Ministério Público é exemplificativo, por consequência, o rol dos mecanismos de atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público também é meramente exemplificativo (ALMEIDA, 2016).

Com esses fundamentos, foi aprovada por unanimidade a tese institucional no XXII Congresso Nacional do Ministério Público, acerca da não taxatividade dos instrumentos de atuação do Ministério Público, destacando-se dentre as conclusões:

4 Assim, o Ministério Público poderá utilizar-se, judicialmente, de todas as ações, provas e medidas judiciais, mesmo que atípicas, desde que necessárias e concretamente adequadas para proteger e/ou efetivar direitos fundamentais. A Instituição poderá, por exemplo, utilizar-se de provas por estatísticas, por amostragem ou valer-se de diagnósticos sociais em suas demandas judiciais e, além disso, todos os tipos de pedidos e medidas judiciais podem ser utilizados pelos membros da Instituição no exercício das suas atribuições constitucionais.

5. No plano extrajudicial, o Ministério Público poderá utilizar-se de mecanismos atípicos, mas jurídica e socialmente legítimos, tais como acordos para a pactuação com o poder público sobre a implementação de políticas públicas necessárias e socialmente relevantes; poderá, ainda, utilizar-se de projetos sociais e institucionais, reuniões coletivas, além de ser possível e até recomendável o uso do direito de petição, nos termos do art. 5º, XXXIX, alínea “b”, da CR/1988, podendo se valer também de outros mecanismos legítimos, mesmo que não previstos expressamente na Constituição ou na lei.

6 É inconstitucional lei ou medida que imponha interpretação restritiva ao papel constitucional do Ministério Público, das suas atribuições e dos seus mecanismos de atuação judicial ou extrajudicial quanto à defesa dos direitos fundamentais

(arts. 1.º, 3.º, 5.º, XXXV, § 2.º, arts. 127 e 129, todos da CR/1988) (ALMEIDA; DAHER; LOPES, 2017).

Pode-se dizer, portanto, que, diante da configuração constitucional dos direitos e das garantias fundamentais e do perfil traçado para o Ministério Público, a instituição deve empregar todos os meios legítimos, mesmo que não previstos expressamente em lei ou na Constituição, para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, nos planos jurisdicional ou extrajurisdicional, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado.

Nessa perspectiva, a atuação resolutiva se coaduna com o cumprimento do novo papel constitucional do Ministério Público, de agente de transformação social e de Instituição garantia de acesso à Justiça, posto que, nesse paradigma, os métodos de solução dos conflitos, problemas e controvérsias extrapolam a via do Poder Judiciário para abranger todos os instrumentos legítimos para a concretização dos direitos, espírito da terceira onda de enfoque global de acesso à Justiça.

1.3 ACESSO À JUSTIÇA E O TRATAMENTO ADEQUADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS CONFLITOS ENVOLVENDO DIREITOS COLETIVOS AMPLAMENTE CONSIDERADOS

De acordo com as considerações expostas nos tópicos anteriores, o Ministério Público enquanto instituição alçada pela Constituição da República como garantia de acesso à Justiça, deve atuar de maneira resolutiva para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa é legitimado, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade.

Considerando-se as finalidades deste trabalho, de abordar o papel do Ministério Público para a solução efetiva dos litígios estruturais, espécie de conflito envolvendo direitos coletivos amplamente considerados, nos tópicos a seguir serão analisados os principais métodos de solução de conflitos, processuais e extraprocessuais, à disposição da Instituição na tutela coletiva, quais sejam: a jurisdição e a autocomposição, sob o enfoque do acesso à Justiça.

Gavronski (2010, p.98) observa que, para garantir a proteção adequada aos novos direitos coletivos não é suficiente assegurar assistência judiciária gratuita aos hipossuficientes (primeira onda), instituir legitimados coletivos ou prever procedimentos especiais que

permitam a defesa, em juízo, dos interesses da coletividade (segunda onda), mas sim estender à tutela coletiva o novo enfoque de acesso à Justiça, centrado no conjunto geral de instituições e mecanismos utilizados para processar e prevenir disputas na sociedade moderna, incluindo o emprego de mecanismos privados ou informais de solução de litígios. Defende, assim, a utilização de técnicas extraprocessuais para a solução dos litígios coletivos, como essência da mentalidade desformalizadora e conciliatória da terceira onda de acesso à Justiça.

Dessa forma, tendo-se em vista o novo perfil constitucional do Ministério Público de agente de transformação social e de garantia de acesso global à Justiça, será conferida maior evidência à análise do papel do órgão do Ministério Público no tratamento extrajudicial dos litígios coletivos, em consonância com a mentalidade consensual inaugurada pela terceira onda de acesso à Justiça, sem se descuidar, de toda sorte, da abordagem da atuação no âmbito da tutela adjudicatória jurisdicional, a partir de um juízo de adequação.

1.3.1 Da resolução alternativa ao tratamento adequado de conflitos

A evolução do conceito de acesso à Justiça em modelo mais amplo que a tutela adjudicatória por meio da via judicial destacou o papel de outros métodos para a solução dos conflitos, denominados inicialmente de métodos alternativos para a solução das disputas, especialmente relacionados à autocomposição, à negociação, à mediação ou à conciliação.

Como a jurisdição ainda é vista como a principal forma de solução dos litígios, a arbitragem e os mecanismos autocompositivos foram taxados como alternativos, denominação advinda também da tradução do direito norte-americano: *Alternative Dispute Resolution* (ADR).

Importante considerar, contudo, que tecnicamente, a opção pelo método adjudicatório ou autocompositivo não é fundamentada na subsidiariedade do segundo em relação ao primeiro, mas definida a partir de um juízo de adequação. Para Didier e Zaneti (2016, p. 37):

A busca pela tutela dos direitos adequada, tempestiva e efetiva, exige a adequação do acesso à tutela, ocorrendo uma passagem necessária da justiça estatal imperativa, com a aplicação do Direito objetivo como única finalidade do modelo de justiça, para a aplicação da justiça coexistencial, uma *mending justice* (uma justiça capaz de remendar o tecido social), focada na pacificação e na continuidade da convivência das pessoas, na condição de indivíduos, comunidade ou grupos envolvidos.

A diversidade dos procedimentos previstos nas leis processuais tem por finalidade tornar o processo instrumento adequado para a proteção das situações jurídicas garantidas pelo direito material, tornando-o instrumento idôneo para a consecução das finalidades traçadas para

a jurisdição (ALMEIDA, D. 2011). A atividade jurisdicional, no entanto, encontra limitações na falta de flexibilidade desses ritos e na restrita atividade decisória do juiz, que deve cingir-se aos limites do pedido, o que pode impedir soluções adequadas e satisfatórias aos interesses dos disputantes em algumas espécies de conflitos. Nessa visão, o método adjudicatório nem sempre é o adequado para a solução de todos os conflitos. Não é, porém, apenas a jurisdição que pode se apresentar como inapta a determinado litígio. Também é possível apontar qual dentre os métodos autocompositivos pode melhor se adequar ao problema proposto. A questão, portanto, é de adequação e não de alternatividade ou de subsidiariedade (ALMEIDA, D. 2011).

Doutra parte, a autocomposição não pode ser vista como uma forma de diminuição do número de processos que tramitam no Poder Judiciário ou como técnica de encerramento dos casos a qualquer custo. Para Didier e Zaneti (2016), são outros os valores subjacentes à política pública de tratamento adequado dos conflitos jurídicos individuais e coletivos, fundamentais à concretização dos direitos.

No atual estágio de acesso à Justiça, cabe, portanto, aprofundar o estudo dos métodos de solução dos conflitos, para, a partir de um juízo de adequação, optar-se pela técnica que confira uma solução justa ao caso concreto, com o maior grau de efetividade possível.

O Ministério Público, enquanto Instituição talhada a intervir na realidade social, para a concretização de direitos, especialmente na tutela coletiva, deve empregar o método adequado de solução dos conflitos, superando-se a atuação predominantemente processual, para atingir o enfoque global de tutela dos direitos também por meio de técnicas extraprocessuais. Para tanto, nos tópicos a seguir, serão analisadas as principais técnicas de tratamento de conflitos envolvendo direitos coletivos amplamente considerados: a jurisdição e a negociação, considerando a condição do Ministério Público de legitimado universal para a tutela coletiva.

1.3.2 Ministério Público e a jurisdição para a solução de conflitos em tutela coletiva

Antes que o Estado se organizasse para garantir o cumprimento das normas por meio da jurisdição, vigorava a autotutela, que relegava o direito à força privada. Grinover (2007, p.13) explica essa evolução:

Nas fases primitivas da civilização dos povos, quando ainda inexistiam leis gerais e abstratas ou um órgão estatal que, com soberania e autoridade, garantisse o cumprimento do direito, quem pretendesse alguma coisa que outrem o impedisse de obter haveria, com sua própria força e na medida dela, tratar de conseguir, por si mesmo, a satisfação de sua pretensão. Tratava-se da autotutela, naturalmente precária e aleatória, que não garantia a justiça, mas a vitória do mais forte, astuto ou ousado.

A autotutela, atualmente, está autorizada para excepcionais situações, previstas expressamente em lei, para a salvaguarda de direitos em situações de urgência. Assim, de forma geral, os meios de solução dos conflitos de interesses utilizados hodiernamente podem ser classificados em autocompositivos e heterocompositivos. Na autocomposição, as partes celebram acordo de vontades, resolvendo consensualmente o conflito de interesses, por meio da negociação, da mediação ou da conciliação. Na heterocomposição, por sua vez, as partes submetem o conflito a um terceiro não interessado, responsável por determinar a solução. Como métodos heterocompositivos destacam-se a jurisdição e a arbitragem. Na arbitragem, o terceiro responsável pela resolução do conflito é escolhido pelas partes e, no Brasil, está regulada pela Lei 9.307/96, que restringe sua aplicação à solução de litígios envolvendo direitos patrimoniais disponíveis. Assim, no que importa ao presente trabalho, cabe analisar a jurisdição como o método heterocompositivo disponível para a solução de conflitos envolvendo direitos coletivos amplamente considerados.

A jurisdição é monopólio estatal para a imposição de decisões que resolvam conflitos de interesses. Representa uma das funções do Estado, pois se trata de função exclusiva conferida ao Poder Judiciário, revestindo-se, assim, em poder autônomo, atribuído aos magistrados, de aplicar o direito.

A jurisdição foi erigida a direito fundamental, expresso no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República de 1988: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. A exclusividade da jurisdição significa que, ao Estado-Juiz, por seu Poder Judiciário, é dado o exclusivo direito de impor uma solução aos conflitantes e de executar, forçadamente, tal solução (ARLÉ, 2017).

Por muito tempo, a jurisdição esteve atrelada somente à proteção de direitos individuais. Ainda que a origem da ação popular para tutelar interesses comunitários remonte ao Direito Romano, e que os antecedentes históricos da moderna ação coletiva estejam relacionados à Inglaterra do século XVII, o direito processual coletivo, sob a perspectiva metodológica, surge a partir da necessidade de resolução dos conflitos massificados, deflagrados especialmente pela Revolução Industrial do século XVIII (ALMEIDA, 2003).

Grinover (1986) chama a atenção para a importância da evolução da jurisdição para o tratamento dos conflitos emergentes, que decorrem da transformação da sociedade de individualista em sociedade de massa. Afirma que se tais conflitos são próprios da civilização pós-industrial, desenvolvida sobretudo em países de economia avançada, porém não se pode desconhecer a especial importância de que a sua solução se reveste nos países em desenvolvimento, por significar não apenas a institucionalização de novas formas de

participação na administração da justiça, mas por assumir também relevante papel promocional de conscientização política.

Assim, a tutela jurisdicional coletiva surgiu para garantir o acesso à Justiça dos novos direitos de massa e, para tanto, seria necessário superar os obstáculos oriundos do processo civil clássico, de orientação individualista, promovendo alterações que se faziam necessárias nos seguintes aspectos: legitimação para a defesa em juízo dos referidos direitos; ampliação dos efeitos subjetivos da coisa julgada; e incremento dos poderes do juiz, para dispor de meios para evitar a lesão dos direitos (GAVRONSKI, 2005). Para cumprir tais propósitos, promoveu-se revolução jurídica no sistema jurídico nacional, primeiro com a Lei da Ação Civil Pública, Lei 7.347/85 e, após, com o Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90.

Almeida (2003) registra que não há como conceber a existência, no Brasil, do que ele denomina de direito processual coletivo comum, antes da entrada em vigor da Lei 7.347/85, que instituiu um microssistema próprio de tutela dos direitos de massa e operacionalizou, no sistema jurídico brasileiro, uma quebra de paradigma, transformando-o de sistema de tutela jurisdicional de direito individual, para ordenamento de tutela jurisdicional também de direitos massificados.

A ação civil pública nasceu, assim, para proteger esses novos bens jurídicos, referindo-se a uma nova pauta de bens e valores, denominados de interesses e direitos difusos ou coletivos, com características opostas às categorias clássicas dos direitos subjetivos, que marcaram o direito privado e o processo civil tradicional (ALVIM, 2005).

O estudo do processo civil coletivo e de todos os instrumentos processuais que integram o sistema de tutela coletiva, para além das normas já referidas, é de grande envergadura, envolvendo interessantes questões atinentes às inovações inauguradas para proporcionar a tutela dos novos direitos, como a coisa julgada *erga omnes*, a representatividade adequada dos grupos afetados, e outras. Para os fins desse estudo, todavia, importa contextualizar o papel do Ministério Público no manejo das ações coletivas e avaliar em que medida a instituição obteve sucesso na tutela dos interesses sociais pela via da jurisdição.

Assim, em primeiro lugar vale registrar que a questão da legitimação para a defesa dos novos direitos em juízo foi resolvida garantindo-a tanto a entes públicos quanto à sociedade civil organizada. O artigo 5º da Lei 7347/85 optou por uma legitimidade concorrente disjuntiva conferida ao Ministério Público, a entes estatais e a associações privadas, que podem atuar separadamente em juízo (GAVRONSKI, 2005).

Conquanto a legislação tenha previsto rol extenso de legitimados para a tutela coletiva, a realidade que se firmou foi que o Ministério Público protagonizou o manejo da ação civil

pública no Brasil, tendo se consolidado como a Instituição condutora das reformas da segunda onda de acesso à Justiça. Nas palavras de Gavronski e Almeida (2015, p. 38):

Na assimilação brasileira do segundo estágio do movimento de acesso à justiça – voltado à superação dos obstáculos próprios dos direitos difusos –, o Ministério Público teve um protagonismo determinante e inovador, contribuindo para a construção de soluções tipicamente brasileiras, que, com o tempo, mostraram-se amplamente exitosas e apropriadas à realidade social, jurídica e institucional do país. Honrando a legitimidade recebida diretamente da Constituição Federal para promover a defesa de direitos difusos e coletivos, o Ministério Público foi e é, sem dúvida, o principal responsável pela consolidação no Brasil do acesso à justiça sob a perspectiva coletiva. Esse protagonismo foi, em grande parte, responsável pela reinvenção da instituição e pelo seu reposicionamento no cenário jurídico nacional, consagrados na Constituição Federal e implementados nos anos que se seguiram.

De fato, o Ministério Público, embora não seja o único legitimado para a propositura e a condução das demandas coletivas, tem sido o maior responsável pelo ajuizamento de ações coletivas, sobretudo diante da função constitucional de defesa dos interesses sociais. Em que medida, entretanto, esse protagonismo na formulação de demandas ao Judiciário tem expressado real proteção dos direitos coletivos? Passadas algumas décadas da construção do sistema de tutela jurisdicional coletiva nacional e do nascimento do novo papel constitucional do Ministério Público, o cenário que se apresenta é de grandes desafios para a efetividade da solução de litígios envolvendo direitos coletivos.

Venturi (2016) registra que, ao cabo de anos de processamento de demandas coletivas de diversas espécies, nada ou muito pouco se consegue quando se submetem as sentenças condenatórias e mandamentais a procedimentos executivos, existindo um imenso abismo entre a promessa de proteção jurisdicional dos direitos e a efetiva tutela das pretensões sociais. A cultura da adjudicação, extremamente arraigada no sistema de Justiça brasileiro, não tem apresentado resultados satisfatórios para a resolução de conflitos coletivos, o que pode ser demonstrado a partir de pesquisas publicadas sobre o tema.

Nessa perspectiva, o Conselho Nacional de Justiça (2018) realizou pesquisa com o objetivo de apresentar um quadro descritivo e analítico da tutela coletiva de direitos no Brasil, examinando empiricamente o funcionamento e a eficiência das ações coletivas, dos instrumentos processuais existentes para viabilizar a defesa de direitos transindividuais e individuais homogêneos e para assegurar o cumprimento das decisões em processos coletivos. Tomando por base mais de 50 mil casos de demandas coletivas, julgadas entre os anos de 2007 a 2015, por Tribunais Estaduais e Federais localizados em todas as regiões do país, constatou-se uma elevação vertiginosa do número de ações coletivas julgadas no período, com crescimento total de 127,2 %. Verificou-se também que, em todos os Tribunais avaliados, o

Ministério Público foi o legitimado que mais ajuizou ações coletivas, ao passo que as entidades da sociedade civil têm baixa representatividade na condução dessas demandas.

Ainda sobre o papel do Ministério Público na condução das demandas coletivas, a pesquisa utilizou-se de um *survey* aplicado aos juízes. No questionário, 83,8% dos magistrados concordaram com a afirmativa de que “A Lei da ACP contribuiu para fortalecer o Ministério Público, mais do que as associações da sociedade civil, comparativamente falando”. Vários fatores foram apontados pelos entrevistados como responsáveis pela predominância do Ministério Público no polo ativo das ações coletivas, como: maior expertise no manejo de ações civis públicas, melhores condições institucionais, estabilidade no cargo, independência funcional, disponibilidade do inquérito civil e outros.

Por outro lado, tratando dos problemas enfrentados para o processamento das ações coletivas, os magistrados apontaram fatores como: a complexidade, a morosidade e os problemas na execução dos julgados. Para 62,4% dos magistrados ouvidos, as ações individuais têm mais sucesso do que as ações coletivas. Na visão da maioria dos juízes entrevistados, portanto, há uma certa primazia da tutela individual sobre a coletiva. Quanto à morosidade, 81,7% dos magistrados reconhecem que o processamento e julgamento das ações coletivas são mais complexos do que aqueles envolvendo ações individuais, o que poderia também explicar a demora e a percebida “ineficiência” do Judiciário no seu julgamento. A falta de celeridade aparece interligada à complexidade do processamento das ações coletivas, problema apontado pelo maior número de magistrados.

No que diz respeito à fase da execução, os diferentes instrumentos de coleta de dados empíricos mobilizados pela pesquisa demonstraram que há uma percepção generalizada de dificuldades diversas para a execução das sentenças. Para os pesquisadores, essa percepção acaba por gerar um desestímulo à mobilização social com vistas à utilização dos mecanismos de defesa dos direitos coletivos.

Esses problemas enfrentados pela tutela coletiva, especialmente a morosidade do Judiciário para o julgamento das demandas coletivas, foram reconhecidos pelos membros do Ministério Público entrevistados na pesquisa, que apontaram as soluções negociadas, anteriores à judicialização, como o melhor caminho para a resolução de conflitos coletivos.

Destarte, pode-se afirmar que a pesquisa constatou: i) o vertiginoso crescimento do ajuizamento de demandas coletivas no Brasil; ii) o Ministério Público como o principal responsável por este alto grau de judicialização; iii) a existência de problemas relacionados à efetividade das demandas coletivas, como a morosidade, a complexidade e dificuldades na execução; iv) o reconhecimento de tais dificuldades pelos próprios membros do Ministério

Público; v) a visão, pelos membros do Ministério Público, das soluções negociadas como o melhor caminho para a resolução dos conflitos coletivos.

Parecemos estar, assim, diante de um paradoxo: o alto nível de judicialização dos conflitos coletivos é liderado pelo Ministério Público, porém os próprios integrantes da instituição reconhecem as dificuldades enfrentadas pelo Sistema de Justiça para a efetivação dos julgados em tempo razoável e apontam a priorização das soluções negociadas como elemento essencial para a superação dos problemas.

Nesse aspecto, essencial analisar a responsabilidade do Ministério Público em exercer de fato seu papel de garantia de acesso à Justiça, agindo de forma a remover, ou ao menos para reduzir, os obstáculos ainda presentes para a proteção dos interesses sociais. Na linha do que tem sido desenvolvido no presente trabalho, deve o Ministério Público atuar de maneira resolutiva para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa é legitimado, empregando os instrumentos jurisdicionais ou extrajurisdicionais não taxativamente previstos em lei ou na Constituição.

Ocorre que, pelo que se tem percebido, a via da jurisdição para o tratamento dos conflitos coletivos ainda é a escolha preponderante, olvidando-se a esfera extrajurisdicional, onde Ministério Público atua como verdadeiro mediador da conflituosidade social. No tópico a seguir, nessa perspectiva, será abordado o papel da autocomposição no tratamento dos conflitos coletivos pelo Ministério Público.

1.3.3 Ministério Público e a autocomposição para a solução de conflitos em tutela coletiva

Conforme apontado, o Ministério Público, a par de não ser o único legitimado para o ajuizamento de ações civis públicas, tem sido o maior responsável pela propositura de demandas coletivas. Esse mesmo protagonismo, contudo, não tem sido verificado no acelerado processo de inserção do Brasil no terceiro estágio do acesso à justiça e no paradigma jurídico que se apresenta para o século XXI (GAVRONSKI; ALMEIDA, 2015).

Na terceira onda de acesso à Justiça, a simplificação dos procedimentos perpassa pela abertura de outras portas de tratamento dos conflitos além da jurisdição, com a utilização de métodos autocompositivos para a resolução dos conflitos.

O movimento pelo uso de métodos autocompositivos iniciou-se no âmbito da tutela dos direitos individuais, mas não se pode negar esse processo de evolução na tutela coletiva, a partir da possibilidade de solução, via negociação extrajudicial, dos conflitos envolvendo direitos

coletivos, tendo sido previsto instituto próprio pela Lei 7.347/85, consistente no compromisso de ajustamento de conduta.

A Lei 7347/85 não se limitou a disciplinar a ação civil pública, mas também a instituir dois importantes instrumentos extrajudiciais para a defesa dos direitos coletivos: o inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta, resultado de alteração legislativa promovido pelo Código de Defesa do Consumidor (GAVRONSKI, 2005).

O compromisso de ajustamento de conduta está disciplinado no artigo 5º, § 6º, da Lei 7347/85, nos seguintes termos: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”. O ajustamento não significa apenas o ato de ajustar a conduta à lei, mas também o acordo, trato, convenção, pacto. O compromisso, portanto, é um acordo, solução negociada que se destina a assegurar efetividade aos direitos e interesses coletivos, um negócio jurídico, com eficácia de título jurídico extrajudicial, para o fim de concretizar tais direitos sem a necessidade de se recorrer ao exercício da jurisdição (GAVRONSKI, 2010).

O inquérito civil, também previsto na Lei da Ação Civil Pública, artigo 8º, § 1º, constitui outro relevante instrumento extrajudicial para a tutela dos interesses sociais. Trata-se de instrumento privativo do Ministério Público para a coleta de elementos necessários à defesa dos direitos coletivos. O inquérito civil não se destina, assim, somente à obtenção de dados para o ajuizamento da demanda coletiva, podendo servir de base para a formação do acordo extrajudicial na seara coletiva.

Durante certo tempo, o inquérito civil foi visto como mecanismo para viabilizar exclusivamente o ajuizamento de ação coletiva pelo Ministério Público, mesmo porque, quando da criação do instrumento pela Lei 7347/85, não existia outro meio de solução das demandas coletivas além da própria ação, visto que o compromisso de ajustamento de conduta foi inserido na norma posteriormente, por meio do Código de Defesa do Consumidor.

Essa visão, contudo, foi superada a partir da alteração legislativa e criação de instrumento para a solução de conflitos e obtenção de consenso na tutela coletiva, firmando-se, assim, o inquérito civil como procedimento de atribuição do Ministério Público, para o exercício amplo de suas atribuições na defesa dos interesses sociais, no plano jurisdicional, com o ajuizamento de ação civil pública, e extrajudicial, por meio do compromisso de ajustamento de conduta.

A recomendação é também instrumento para a tutela extrajudicial dos direitos coletivos, prevista no artigo 27, parágrafo único, inciso VI, da Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica

Nacional do Ministério Público) e no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/1993, e regulamentada pelo CNMP, pela Resolução 23, de 17 de setembro de 2007. Por meio do instituto, no exercício de suas atribuições, o Ministério Público pode expedir recomendações dirigidas aos órgãos ou entidades públicas, para a melhoria dos serviços públicos e o respeito aos interesses e direitos cuja defesa lhe cabe promover.

A respeito das vantagens da recomendação, explica Rodrigues (2016, p. 357):

Devido à própria natureza da recomendação, seu espectro de abrangência é amplíssimo. Pode se recomendar a adoção de medidas que estão sob o juízo discricionário da Administração Pública, ou medidas que só podem ser determinadas com força de excoutoriedade pelo Poder Judiciário. Em muitos casos, a vantagem do instituto é justamente lograr demonstrar ao responsável pela conduta como pode evitar a continuidade de uma prática indevida, ou adequá-la aos ditames legais. No caso do recomendado reputar inadmissível o conteúdo da orientação, basta não observá-la, e apostar no insucesso qualquer iniciativa judicial, não há nenhuma ilegalidade intrínseca no ato da expedição da recomendação. Caso seja instado a fazê-lo, o recomendado deve declinar por escrito ao membro do Ministério Público que a expediu as razões que o levam à inobservância da mesma. Em relação à medida judicial a recomendação representa todas as vantagens inerentes a uma solução extrajudicial de conflito: pouco custo, rapidez e eficácia.

Para Gavronski (2010), a recomendação confere efetividade à tutela coletiva extrajudicial, porque permite um debate fundamentado entre o legitimado coletivo e o responsável em tese pela lesão ou ameaça. Como o destinatário da recomendação deve responder por escrito, permite-se um estabelecimento de um debate que pode tornar a via judicial desnecessária, em razão do cumprimento ou de demonstração de correção da conduta objeto da recomendação.

Conforme já registrado nesse trabalho, afora os mecanismos previstos expressamente na Constituição e nas leis, o Ministério Público poderá utilizar-se de todos os demais instrumentos legítimos para a tutela dos direitos. No plano extrajudicial, destacam-se os mecanismos atípicos, mas jurídica e socialmente legítimos, tais como acordos para a pactuação com o poder público sobre a implementação de políticas públicas, os projetos sociais e institucionais, reuniões coletivas, e o uso do direito de petição, nos termos do art. 5º, XXXIX, alínea “b, da CR/1988 (ALMEIDA; DAHER; LOPES, 2017).

De toda sorte, a existência de uma ampla gama de instrumentos legítimos que viabilizam a atuação extrajudicial autocompositiva do Ministério Público na tutela coletiva, por si só, não tem o condão de mudar a cultura institucional, que por muito tempo restou atrelada ao ajuizamento de ações como única forma de resolução de conflitos. Com a finalidade de proporcionar o fortalecimento do Ministério Público na condução da terceira onda de acesso à

Justiça, com a valorização do emprego dos métodos autocompositivos, o CNMP instituiu a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público.

A criação de política institucional para o incentivo à autocomposição tem, nessa perspectiva, o objetivo de permitir a superação dos entraves para o acesso à Justiça, consolidando o Ministério Público como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais. Para tanto, foi aprovada a Resolução CNMP 118, 1º de dezembro de 2014, que dispõe sobre a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público, que objetiva assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição. Ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

No que importa ao presente trabalho, cabe ressaltar que a referida Resolução recomenda a utilização de negociação para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa dos direitos e interesses da sociedade, em razão da sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (artigo 129, III, da CR/1988).

Nesse aspecto, o Ministério Público, em razão de sua missão constitucional, de garantia de acesso à Justiça, especialmente no plano dos direitos coletivos, em que ostenta a condição de legitimado coletivo universal, deve empregar a negociação como método autocompositivo de resolução de conflitos, sempre que se mostrar adequado para a tutela dos interesses sociais.

A negociação é considerada o método autocompositivo por excelência, núcleo dos demais métodos como a mediação e a conciliação. Arlé (2017) relembra que todos os seres humanos negociam, explícita ou implicitamente, para chegar a um acordo sobre algo que desejam. Como método de tratamento de conflitos, a negociação tem sido estudada, tendo-se consagrado a escola de Harvard, a partir das pesquisas de Fischer, Ury e Patton, que em obra referencial, criaram o método denominado de negociação baseada em princípios (ARLÉ, 2017).

O projeto de negociação de *Harvard Law School*, apresentado pelos autores na clássica obra: *Como chegar ao sim: a negociação de acordos sem concessões* (2014), será melhor explicitado no capítulo 3 deste trabalho. De uma forma resumida, pode-se dizer que o método consiste em uma série de técnicas para o desenvolvimento de uma boa negociação, baseada em princípios, para se obter ganhos mútuos e produzir um acordo sensato. Um acordo sensato poderia ser assim definido: atende, ao máximo possível, aos interesses legítimos de cada uma das partes, resolve conflitos de forma razoável, é duradouro e leva em conta interesses comunitários.

As técnicas de negociação de Harvard em seu aspecto colaborativo podem ser úteis nos litígios coletivos, tendo-se em vista que o adversário, ou seja, aquele que vem descumprindo os direitos coletivos pode se guiar também por interesses legítimos, sendo muitas vezes possível garantir a efetividade dos interesses sociais sem subjugar o adversário (GAVRONSKI, 2010).

Entretanto, ainda que consagrada em âmbito nacional e internacional, a escola de negociação de Harvard e as demais técnicas criadas para as negociações em geral devem ser adaptadas à negociação de interesse público, conduzida por quem não é titular do direito, mas simples representante para a sua defesa, ideia que também será melhor desenvolvida no capítulo 3. De toda sorte, deve-se reconhecer que a metodologia desenvolvida teve por finalidade proporcionar a entabulação de bons acordos, ou mais, do melhor acordo possível para a solução da demanda, de forma justa, perene e efetiva. Isso permite trazer reflexões para se alcançar resposta a uma questão primordial: quais os limites e os parâmetros necessários para se garantir a formalização de acordos justos e efetivos para a defesa dos interesses sociais?

Gavronski (2010) chama a atenção para a discussão acerca da possibilidade de negociação na tutela extraprocessual coletiva, visto que os legitimados não são os titulares dos direitos. Na visão do autor, esse regime não anula a possibilidade de negociação, podendo apenas restringir a liberdade dos representantes na concretização do direito fora do juízo. Defende que, em uma sociedade complexa, em que a lei é genérica, muitos são os aspectos dependentes de concretização, existindo considerável espaço para a atuação negocial do ente legitimado.

Há, portanto, possibilidade de concreção de direitos a partir do compromisso de ajustamento de conduta firmado. Didier Jr e Zaneti Jr (2016, p. 44) defendem tal possibilidade, explicando que a participação dos grupos contribui na concretização do direito:

O dogma da vinculação estrita do Direito à lei cede espaço à noção contemporânea de juridicidade, ou seja, a ideia de vinculação dos aplicadores do direito ao sentido da norma constitucional e infraconstitucional em conformidade à unidade narrativa da Constituição. No atual estado do nosso ordenamento jurídico, na presença de normas porosas, de tessitura aberta, na forma de pautas carentes de preenchimento, tais como os conceitos jurídicos indeterminados e cláusulas gerais (enunciados normativos) e os princípios (norma jurídica), é natural que existam graus de interesse público e uma disponibilidade motivada daí decorrente na determinação dos deveres descritos nas normas jurídicas. Além disto, a maior participação dos grupos poderá influenciar na concretização da norma (e.g. audiências públicas e *amicus curiae*, não por acaso ambos previstos no CPC).

Os limites para a concretização do direito fora do processo pelos legitimados implicam, portanto, na necessidade de aprofundamento dos estudos sobre a autocomposição envolvendo

direitos coletivos, especialmente sobre a ênfase na participação dos grupos como elemento legitimador dos acordos.

Assim, a par de se reconhecer a negociação como método autocompositivo à disposição do Ministério Público para o tratamento de conflitos envolvendo direitos coletivos amplamente considerados, e do necessário reforço em sua utilização para o ingresso da instituição na terceira onda de acesso à Justiça, importante ressaltar a necessidade de se aferirem quais vetores devem conduzir a análise da adequação da técnica ao caso concreto e quais parâmetros devem ser seguidos para garantir bons acordos, no sentido de defesa legítima e efetiva do interesse social.

Especialmente no campo dos litígios coletivos estruturais, cuja complexidade e multipolaridade implicam na necessidade da ampliação dos espaços de consenso entre os atores envolvidos na disputa, a negociação conduzida pelo Ministério Público tem papel relevante para o alcance da solução adequada, sem olvidar-se da observância de critérios que afastem acordos arbitrários e conduzam a maior proteção possível ao bem jurídico tutelado. O capítulo a seguir se dedica, nessa perspectiva, a traçar panorama geral sobre a resolução dos litígios estruturais, apresentando-se as principais características dessa espécie de conflito, para o fim de traçar paralelo entre os métodos adjudicatório e autocompositivo para o seu tratamento. No capítulo subsequente, será tratada a adequada atuação autocompositiva do Ministério Público para a efetividade das medidas estruturantes, sob o enfoque do acesso à Justiça e do paradigma resolutivo.

CAPÍTULO 2 – A RESOLUÇÃO ADEQUADA DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS

A busca pela tutela dos direitos adequada, tempestiva e efetiva é a preocupação central do método de pensamento de acesso à Justiça. No campo dos direitos coletivos, a procura pela tutela adequada enfrenta desafios, em uma sociedade cada vez mais complexa, cenário em que as promessas surgidas com a sistematização do processo coletivo estão cada vez mais distantes de cumprirem seu papel de método de solução efetiva de grandes conflitos (VENTURI, 2016).

Os litígios estruturais são conflitos de natureza coletiva, concernentes a um valor constitucional ainda não concretizado, que demandam o manejo de políticas governamentais para a criação de condições ou a remoção dos obstáculos que impedem a efetivação de direitos sociais. Como será demonstrado no decorrer do presente capítulo, as especificidades dos conflitos estruturais desafiam a arquitetura da tutela dos direitos em situação de lesão ou de ameaça, em razão das relações multipolares que se desenvolvem em ambiente de extrema complexidade. Dessarte, no atual estágio de acesso à Justiça, não se pode deixar de analisar, para além da Jurisdição, as demais portas de tratamento de conflitos, abertas também para receber de forma adequada os litígios estruturais.

Para se alcançar a compreensão da solução adequada dos litígios estruturais, faz-se necessário traçar um panorama do histórico e das principais características que tornam os conflitos estruturais distintos das demais demandas coletivas. A seguir, serão analisadas as dificuldades enfrentadas pela tutela adjudicatória para oferecer respostas viáveis para a implementação do valor constitucional exigido, para, então, demonstrar como a abertura para o consenso pode trazer ganhos de efetividade para as medidas estruturais.

2.1 O CASO *BROWN V. BOARD OF EDUCATION OF TOPEKA*: A ORIGEM DAS MEDIDAS ESTRUTURANTES

O caso *Brown v. Board of Education of Topeka* (doravante *Brown*) é um dos mais relevantes da história da Suprema Corte dos Estados Unidos, não apenas em razão de constituir um marco contra as políticas segregacionistas então vigentes, mas também por inaugurar uma nova forma de tutela adjudicatória exercida pelo Poder Judiciário, denominada de medidas estruturantes.

Em 1954, a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu¹ que a segregação racial nas escolas públicas primárias e secundárias era inconstitucional, por violar o princípio da igualdade diante da lei, previsto na XIV Emenda à Constituição Norte Americana (PUGA, 2017). O litígio foi levado à Suprema Corte pelos representantes legais da criança Oliver Brown e de outros doze demandantes, que ajuizaram uma ação contra a Junta Escolar da cidade de Topeka, em Kansas, questionando a existência de escolas públicas primárias segregadas por cor, e postulando o direito das crianças negras estudarem nas mesmas escolas que as crianças brancas. Entre 1951 e 1952 conectaram-se ao caso oriundo do Estado de Kansas outras três demandas, somando-se quase duzentas famílias demandantes contra quatro diferentes Estados: Delaware, Carolina do Sul, Kansas e Virgínia. A Corte utilizou-se do procedimento da *class action* e, ao fim do julgamento, considerou inconstitucionais todas as leis estaduais e locais que permitiam ou determinavam a existência de escolas públicas separadas para crianças brancas e negras (PUGA, 2017).

Inicialmente, é preciso traçar breve esboço histórico para analisar a estrutura segregacionista vigente no contexto social dos Estados Unidos e chancelada pela ordem jurídica nos períodos anteriores ao julgamento, para compreender a relevância do precedente como uma ruptura com a segregação racial legal e como inauguração de um novo campo processual de atuação para o Poder Judiciário, com a possibilidade de implementação de medidas estruturantes.

Fundamentava a política segregacionista a teoria de separados, mas iguais (*separate but equal*), que consistia na demarcação legal de espaços de exercício de direitos separados para negros e brancos. Assim, dividiam-se áreas e serviços públicos de acordo com a raça dos usuários, o que ensejava a implementação de políticas públicas diferenciadas, ainda que formalmente igualitárias (PUGA, 2017).

As Cortes de Justiça atuavam para construir uma racionalidade jurídica que legitimasse os dispositivos legais segregacionistas, justificando que as políticas públicas diferenciadas para as raças, mas que não resultassem em tratamento desigual perante a lei, estariam acobertadas pelas emendas constitucionais XIII (proibição da escravidão), XIV (igualdade perante a lei) e XV (direito a voto sem distinção de raça), assim como pela recém sancionada lei de direitos civis (PUGA, 2017).

¹Decision 347 U.S. 483. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/347/483>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

O caso paradigmático desta racionalidade jurídica justificatória é o *Plessy v. Ferguson*, tendo a Suprema Corte decidido em 1896 que a regra constitucional de igualdade perante a lei (XIV Emenda) não invalidava a lei segregacionista do Estado da Luisiana, que estabelecia vagões de trem separados para os passageiros negros e brancos.² A lei reconhecida como constitucional no referido caso teve vigência por mais 58 anos, não ficando adstrita apenas às ferrovias, mas difundindo-se por outros segmentos da sociedade, em especial nas escolas públicas (JOBIM, 2013).

No caso, a Corte decidiu que a regra de separação de vagões de trens por critérios raciais não consistia em atribuir condição de inferioridade aos negros, pois se tal discriminação existisse, não seria decorrente da lei, mas da própria sociedade, que não poderia ser mudada com uma sentença (PUGA, 2017, p.91):

Esta distinción entre desigualdades sociales de hecho (o de facto) y desigualdades impuestas por la regulación o por la acción deliberada de autoridades públicas (o de iure), y el argumento de la impotencia de las Cortes frente a las primeras, aparece como la clave de la racionalidad judicial que funciona en el trasfondo de este período (la que sigue caracterizando buena parte de la racionalidad legal norteamericana).³

A mudança de concepção na Suprema Corte inaugurada pelo caso *Brown* deu-se em função da própria evolução cultural da sociedade americana. Em virtude da política segregacionista de alguns Estados do Sul, ocorreu relevante movimento migratório de negros para os Estados do Norte, em busca de maior tolerância racial, o que resultou no fortalecimento do poder do movimento, com a criação da *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP), que passou a atuar para demonstrar a existência de discriminação racial nas escolas públicas (JOBIM, 2013, p.78). Somam-se a isso outros fatores, como o papel dos negros durante a Segunda Guerra Mundial e sua inserção na vida política, com o direito ao voto, econômica e artística, o que deixou bastante evidente algumas lacunas segregacionistas, dentre elas, o acesso às escolas públicas (JOBIM, 2013).

Foi nesse contexto social de mudanças na aceitação das políticas segregacionistas que a Suprema Corte recebeu o caso *Brown*. Como já apontado, por meio da ação, crianças negras pretendiam ter reconhecido o direito de frequentar escolas destinadas a brancos, localizadas em

² *Decision* 163 U.S. 537. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/163/537>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

³ “Esta distinción entre desigualdades sociales de fato e desigualdades sociais impostas em decorrência de regulamentos ou por ação deliberada de autoridades públicas, e a impossibilidade de uma Corte de Justiça alterar a primeira espécie, aparece como uma chave para a racionalidade jurídica vigente à época (e que segue caracterizando boa parte da racionalidade legal norteamericana)”. (tradução nossa)

suas comunidades. Os autores da demanda defendiam que as escolas públicas segregadas não eram iguais e não poderiam ser iguais e que, portanto, eles estavam privados da igual proteção das leis. A Corte enfrentou a seguinte questão: a segregação de crianças nas escolas públicas apenas com base na raça, mesmo que as instalações físicas e outros fatores tangíveis sejam iguais, privam os filhos do grupo minoritário de oportunidades educacionais iguais? A resposta foi afirmativa. A Suprema Corte concluiu que, no campo da educação pública, a doutrina de separados mas iguais não tem lugar. Instalações educacionais separadas são inerentemente desiguais. Por conseguinte, considerou que os demandantes e outros que se encontravam em situação semelhante eram, em razão da segregação reclamada, privados da igual proteção da lei garantida pela XIV Emenda⁴.

Entretanto, o julgamento não aparentava facilidade de ser concretizado, pois a decisão que encerra uma segregação racial não é por si só eficaz, sem que outros fatores externos auxiliem em sua efetividade, o que foi alvo de ampla discussão pela Suprema Corte, resumida nas seguintes indagações (JOBIM; ROCHA, 2017, p. 576):

- (i) como dar condições de possibilidade de uma afro-descendente frequentar uma escola para brancos sem que seja discriminada?
- (ii) será que apenas pelo julgamento do caso pela Suprema Corte dos Estados Unidos haveria de ser cumprida a decisão?

Restava, assim, necessário decidir de que maneira a decisão seria implementada. Em 1955, um ano após o primeiro julgamento, a Corte Suprema retoma as discussões, que seriam consolidadas em *Brown v. Board of Education II*.⁵ O Tribunal entendeu necessário ouvir argumentos adicionais, tendo em vista a complexidade da decisão, consistente em determinar a transição para um sistema de educação pública liberto da discriminação racial em âmbito nacional. Para tratar sobre as especificidades locais, foram convidados, além dos autores da demanda, o Procurador-Geral dos Estados Unidos e os Procuradores-Gerais dos Estados onde se admitia a discriminação racial no ensino público. As apresentações demonstraram que passos substanciais para a eliminação da discriminação racial nas escolas públicas já haviam sido tomadas, porém, para uma total erradicação da segregação, deveriam ser consideradas soluções locais variadas.

Para dar efetividade à sua decisão, a Suprema Corte deliberou que as autoridades escolares tinham a responsabilidade primária de elucidar, avaliar e resolver esses problemas

⁴Decision 347 U.S. 483. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/347/483>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

⁵Decision 349 U.S. 294. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/349/294>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

locais. Aos Tribunais de origem caberia avaliar se a ação das autoridades escolares constituiriam uma implementação de boa fé dos princípios constitucionais defendidos pela Corte Superior. O presidente da Suprema Corte, *Justice Warren*, instou certas localidades em que a segregação ainda se mostrava recorrente a agirem de acordo com os novos princípios e a avançar para o cumprimento total das medidas "com toda a velocidade" esperada⁶.

Brown exigia a transformação do sistema dual de escolas, separadas para negros e brancos, em sistema unitário, não segregacionista, o que exigia uma reforma estrutural profunda. Tal transformação demandava novos procedimentos para o ingresso dos alunos, construção de escolas, contratação de professores, revisão do sistema de transporte escolar, alteração do currículo, aumento de verbas, alocação de recursos, e outros. A eliminação da segregação exigia uma revisão das concepções formadas, com o Poder Judiciário encarregando-se da reconstrução de uma instituição social (FISS, 1979).

As discussões a respeito da efetividade da decisão constituem, portanto, o aspecto mais importante do caso *Brown*, tendo em vista que, com a decisão não se esperava o pagamento de indenização às crianças ofendidas, "mas que o Judiciário efetivamente reformasse as instituições envolvidas nos processos com o intuito de que estas cumprissem o comando constitucional" (PINHO; CORTÊS, 2014, p.234).

Fiss (2003, n.p) defende que a partir da publicação da decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Brown*, surge uma nova espécie de adjudicação, que o autor denomina de *structural reform* (reforma estrutural):

Structural reform is premised on the notion that the operation of large scale organizations, not just individuals acting either beyond or within these organizations, affects the quality of our social life in important ways. It is also premised on the belief that our constitutional values cannot be fully secured without basic changes in the structures of these organizations. The structural suit is one in which a judge, confronting a state bureaucracy over values of constitutional dimension, undertakes to restructure the organization to eliminate a threat to those values posed by the present institutional arrangements.⁷

Sobre os impactos do julgamento do caso *Brown*, com a expedição de medidas estruturantes, aponta Dworkin (2007, p. 467):

⁶ *Decision* 349 U.S. 294. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/349/294>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

⁷ A reforma estrutural tem como premissa a noção de que o funcionamento de organizações de grande porte, não apenas indivíduos agindo além ou dentro dessas organizações, afeta de maneira importante a qualidade de nossa vida social. Também se baseia na crença de que nossos valores constitucionais não podem ser totalmente garantidos sem mudanças básicas nas estruturas dessas organizações. A ação estrutural é uma em que um juiz, confrontando uma burocracia estatal sobre valores de dimensão constitucional, compromete-se a reestruturar a organização para eliminar uma ameaça a esses valores colocados pelos atuais arranjos institucionais (tradução nossa).

Durante algum tempo, os juízes federais promulgaram e supervisionaram decretos que os levaram a interferir na jurisdição normal de diretores de escolas e outras autoridades locais. Exigiram mudanças radicais na organização escolar e traçaram planos detalhados para tais mudanças; criaram programas para transportar crianças negras para escolas localizadas em bairros de brancos e vice-versa. Nunca na história norte-americana, suas decisões pareceram tão diferentes do trabalho normal dos juízes ou atraíram tanta hostilidade do público e da imprensa. Alguns intelectuais, inclusive vários que deram sua aprovação ao projeto, afirmaram que as decisões judiciais assinalaram uma importante mudança na natureza e no caráter do cargo de juiz.

Da segregação racial, as medidas estruturantes expandiram-se para abarcar outros campos conflituosos, de violação a valores constitucionais relevantes, como o sistema carcerário, proteção à saúde mental e outros. As medidas estruturantes constituíram, assim, uma nova forma de adjudicação, no qual os princípios constitucionais passam a ser concretizados pelos juízes que, conscientes da estrutura burocratizada do Estado, expedem ordens, em etapas, para o alcance da efetividade da decisão judicial (JOBIM; ROCHA, 2017), para que esta resulte em reformas estruturais do contexto social, com a densificação dos comandos constitucionais.

Da concepção inicial de uma nova forma de adjudicação, exercida pelos juízes, evoluiu-se no sentido de se denominar o próprio conflito como estrutural, cuja solução pode se dar por meios outros que não somente a Jurisdição. A par das dificuldades em se construir um conceito analítico para os conflitos estruturais, algumas características os qualificam e são relevantes para nortear seu tratamento adequado, como será abordado nos tópicos a seguir.

2.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS

Os litígios estruturais enquadram-se na categoria de conflitos coletivos, porém a doutrina aponta dificuldades em estabelecer um conceito analítico (DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, 2017), o que pode explicar a própria falta de uniformidade terminológica para o tratamento do tema, com o uso de diversas expressões para identificar a mesma espécie de fenômeno: litígios estruturais, medidas estruturantes, processos estruturais, decisões estruturais, dentre outras. No presente trabalho, adota-se a terminologia consagrada na pesquisa de doutorado de Puga (2013): litígio estrutural (*litigio estructural*). De toda sorte, cabe aqui o alerta de Arenhart (2017, p. 424), que acertadamente ponderou:

Embora o texto aluda, constantemente, a expressões classicamente ligadas à finalidade da prestação jurisdicional – ‘conflito’, ‘litígio’ etc – é até mesmo de se duvidar da adequação do emprego desses vocábulos em relação aos litígios estruturais. A rigor, essas expressões ligam-se aos conflitos bipolarizados, em que há um pólo demandante, a que se opõe outro, demandado. No caso dos ‘conflitos’ estruturais, porém, o que há é um problema, que demanda solução, e que envolve diversos interesses e pontos de vista diferentes. Nem sempre haverá conflito, no seu sentido

próprio, já que, muitas vezes, os sujeitos envolvidos convergem na conclusão sobre a necessidade de dar solução ao problema; divergem, porém, quanto à forma de solução, ao tempo ou a aspectos dessa resposta. Ainda assim, empregar-se-á esses termos, tradicionalmente usados no campo processual, a fim de facilitar a apresentação do tema, embora o leitor deva sempre estar atento às particularidades acima apontadas do ‘conflito’ estrutural”.

Em que pese ser penosa a tarefa de conceituar os litígios estruturais, é possível traçar determinadas características dessa espécie de conflito. Para Vitorelli (2016), os litígios estruturais ostentam três características principais. Primeiro, são conflitos complexos e multipolares. Segundo, implicam na implementação de valores públicos relevantes, mas que ainda não estão concretizados no seio social. Por fim, os litígios estruturais requerem a reforma de uma instituição pública ou privada, para proporcionarem a promoção do valor público visado.

Puga (2013, p. 15-16) adiciona outros elementos medulares aos litígios estruturais, ainda que reconheça que nem todos eles estejam sempre presentes nessa espécie de conflito:

- (1) *La intervención de múltiples actores procesales.*
- (2) *Un colectivo de afectados que no intervienen en el proceso judicial, pero que sin embargo son representados/as por algunos de sus pares, y/o por otros actores legalmente autorizados.*
- (3) *Una causa fuente que determina la violación de derechos a escala. Tal causa se presenta, en general, como una regla legal, una condición, o una situación social que vulnera intereses de manera sistémica o estructural, aunque no siempre homogénea.*
- (4) *una organización estatal o burocrática que funciona como el marco de la situación o la condición social que viola derechos.*
- (5) *La invocación o vindicación de valores de carácter constitucional o público con propósitos regulatorios a nivel general, y/o demandas de derechos económicos, sociales y culturales.*
- (6) *Pretensiones que involucran la redistribución de bienes.*
- (7) *Una sentencia que supone un conjunto de órdenes de implementación continua y prolongada.*⁸

A decisão que visa solucionar o conflito estrutural (*structural injunction*) pode ser conceituada como aquela que busca promover uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, implementando ou corrigindo uma determinada política pública (DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, 2017). Normalmente prescreve uma norma de conteúdo aberto e indica uma meta

⁸ (1) A intervenção de múltiplos atores processuais. (2) Um grupo de pessoas afetadas que não intervêm no processo judicial, mas que são, no entanto, representadas por alguns de seus pares e / ou por outros atores legalmente autorizados. (3) Uma causa de origem que determina a violação dos direitos em escala. Tal causa se apresenta, em geral, como uma regra legal, uma condição ou uma situação social que viola interesses de maneira sistêmica ou estrutural, embora nem sempre homogênea. (4) uma organização estatal ou burocrática que funciona como o marco da situação ou da condição social que viola os direitos. (5) A invocação ou reivindicação de valores constitucionais ou públicos para fins regulatórios em nível geral e / ou demandas por direitos econômicos, sociais e culturais. (6) Reivindicações que envolvem a redistribuição de ativos. (7) Uma sentença que supõe um conjunto de ordens de implementação contínua e prolongada. (tradução nossa)

a ser alcançada, apresentando a estrutura deodôntica de uma norma-princípio, com a finalidade de ocasionar uma mudança no estado de coisas (DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, 2017, p.355). Além disso, a decisão estrutura o modo como se deve alcançar esse resultado, determinando condutas que devem ou não ser levadas a efeito para que o preceito seja alcançado, assumindo, nessa parte, a estrutura deodôntica de uma norma regra (DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, 2017, p.356).

De uma forma simplificada, pode-se caracterizar o litígio estrutural como um litígio coletivo, complexo, multipolar, advindo de uma lesão ou ameaça a um direito fundamental coletivo não concretizado, que, para a sua implementação, necessita de reformas na estrutura estatal burocrática, em caráter prospectivo, normalmente em etapas que se protraem no tempo. Para melhor compreensão, a seguir serão analisados os principais elementos que caracterizam os litígios estruturais: complexidade, litigiosidade (multipolaridade), caráter prospectivo e intervenção continuada.

2.2.1 Complexidade

Diz-se que os litígios estruturais são complexos em razão da convivência entre múltiplas causas, que ensejam diversas soluções possíveis para ensejar tutela adequada ao direito material violado ou ameaçado. Fontes (2005) observa a existência do que ele denomina caráter contingente dos interesses difusos, em razão de tais direitos estarem atrelados a situações de fato muito variáveis para as quais o legislador não é capaz de prever exatamente a solução jurídica adequada a cada hipótese.

A litigiosidade complexa, no pensamento de Vitorelli (2017, p. 373), é a variável que indica as possibilidades de tutela adequada de um direito:

Ela representa a percepção de que a solução dos litígios pode ser de fácil delimitação (por exemplo, a restituição do valor subtraído do grupo), mas também pode ser altamente variável, em contextos de divergências científicas ou sociais justificáveis. Por exemplo, tutelar o meio ambiente pelo tratamento de esgotos sanitários é um objetivo que pode ser alcançado por um grande número de técnicas cientificamente válidas, bem como avaliado sob diversas perspectivas, como é o caso de qual tipo de contaminante se pretende focar na despoluição. Os litígios coletivos, portanto, não são igualmente complexos.

Puga (2013) entende que a complexidade decorre da fonte multidimensional ou multicausal da lesão. Apresenta como exemplo um conflito ambiental, cuja causa seja a poluição de um rio, que poderia ser solucionado com uma ordem judicial para que o rio fosse despoluído. Entretanto, o rio pode permanecer poluído mesmo após a execução da ordem, em

razão da multicausalidade, consistente em diversos pontos interativos de influência sobre a contaminação, demandando assim um remédio estrutural complexo que atue sobre todas as causas da poluição. Para a autora, a causalidade estrutural apresenta-se de forma difusa, multifacetária e múltipla. Nem sempre os antecedentes causais são atribuíveis a um só sujeito e pode até mesmo ocorrer que quem sofra as consequências do litígio estrutural tenha também contribuído para a sua causa. Dessa maneira, a causalidade estrutural envolve, muitas vezes, um fenômeno sem sujeito causador, assemelhando-se à atribuição de responsabilidade objetiva do direito civil.

Como as causas de um problema estrutural são diversas, também se apresentam múltiplas soluções possíveis e adequadas para a sua resolução. Para Ferraro (2015), a violação estrutural de direitos ocorre em virtude de um conjunto de ações ou omissões institucionais, sendo muitas vezes difícil a individualização de uma conduta como causa macro, pois uma causa, analisada isoladamente, pode ser considerada lícita, embora o conjunto viole direitos. A causalidade nos litígios estruturais, assim, deve ter uma abordagem mais ampla, diversa da usualmente utilizada em um conflito clássico ente dois polos (FERRARO, 2015).

A complexidade causal dos litígios estruturais dificulta, dessa forma, a responsabilização individual dos ofensores, que passa a não ser o objetivo principal da tutela, mas sim a operacionalização da reforma estrutural, que para tanto, precisa agir nos focos multicausais da ofensa ao valor constitucional. E a forma de agir para enfrentar essa multiplicidade de fatores que ensejam a lesão pode se efetivar por diversos caminhos, em um contexto social complexo e de métodos científicos igualmente justificáveis.

2.2.2 Conflituosidade

A existência de conflito é inerente ao convívio social. A moderna teoria do conflito tem buscado apresentar o fenômeno em sua vertente positiva, com funções de prevenir a estagnação, ocasionando mudanças pessoais e sociais, de forma que o importante é estudar formas de tratamento e gestão do conflito para extrair dele soluções construtivas (ARLÉ, 2017).

A conflituosidade, entretanto, é variável, a depender do grau de dissenso verificado entre os integrantes do grupo titular do direito material violado. Aferir a variação de intensidade de um conflito é importante para definir o método adequado de seu tratamento. Para Vitorelli (2017), os litígios estruturais ostentam alto grau de conflituosidade, na medida em que ensejam a alteração do funcionamento de grandes instituições para a promoção de valores públicos, gerando impactos graves sobre grupos distintos de pessoas com interesses não alinhados, de

forma que não existe apenas um conflito entre autor e réu, mas entre diversos grupos e perante os próprios membros do grupo lesado. No pensamento do autor (VITORELLI, 2017, p. 373):

Conflituosidade é o indicador que dá conta do grau de dissenso existente entre os integrantes da sociedade titular do direito litigioso. Muitas vezes, supõe-se que todas as pessoas que integram a sociedade lesada pelo litígio desejam a mesma forma de tutela jurisdicional do direito. A realidade não se apresenta desse modo, em todos os casos. Como não existe uma tutela abstratamente adequada para todos os direitos (em virtude da complexidade) é normal que pessoas razoáveis discordem razoavelmente sobre qual caminho seguir, sobretudo quando o impacto do litígio coletivo sobre os interesses dos indivíduos é significativo. Assim, dentro do grupo social titular do direito podem existir subgrupos que apresentem pretensões total ou parcialmente antagônicas para a tutela do mesmo direito violado.

Arlé (2017) aponta que os atores coletivos em um conflito nem sempre se comportam de forma monolítica e é comum encontrar, dentro de um mesmo grupo, uma tensão entre duas forças: a coesão e a fragmentação dos interesses.

Com o advento das sociedades pluralistas e globalizadas, transparece a convivência entre diversos interesses contrapostos, pertencentes a grupos heterogêneos. Zaneti Jr (2016) explica que um equívoco da doutrina processual tem sido o de buscar na tutela da sociedade-uma a finalidade da tutela coletiva, pois, para o autor, não existe uma só sociedade, mas campos sociais e grupos sociais, que muitas vezes ostentam interesses contrapostos entre si e ao próprio Estado.

Em um conflito de interesses desdobrado em uma sociedade plural, em inúmeras ocasiões não é possível antever, *a priori*, o interesse preferente. O pluralismo comporta uma verdade de caráter complexo, que tende a acompanhar as divergências inerentes a cada individualidade. A verdade assume aspectos de relatividade e passa a ser considerada como um referencial de convergência, que pode ser alcançado por uma multiplicidade de caminhos (GARCIA, 2016, p.547).

Vitorelli (2017, p.374), ao incluir os litígios estruturais dentre os litígios irradiados, explica que nessa categoria a lesão afeta, de modo desigual e variável, tanto em intensidade, quanto em natureza, uma sociedade que se subdivide em vários grupos, às vezes antagônicos:

Essas pessoas não têm laço de identidade entre si, não compartilham dos mesmos interesses e, por isso, compõem uma sociedade que é a decorrência da superposição de interesses apenas parcialmente coincidentes e, em alguns casos, antagônicos. No extremo, para algumas pessoas, o melhor resultado do litígio pode ser a inexistência de tutela, o que poderia prejudicar os demais, mas nem por isso seria um pleito descartável *ex-ante*. Essa situação é bem exemplificada pela construção de uma usina hidrelétrica, que gere impacto sobre uma cidade. Grupos de pessoas diferentes são atingidos de modos diferentes, com maior ou menor intensidade, o que gera pretensões de tutela distintas e variadas, possivelmente antagônicas, total ou parcialmente.

Nessa perspectiva, diz-se que os litígios estruturais comportam alto grau de litigiosidade, por afetarem de forma intensa interesses de diversos grupos ou indivíduos, muitas vezes contrapostos ou não plenamente harmônicos, mas que possíveis de serem todos entendidos como inseridos no âmbito de proteção do valor constitucional pendente de concretização.

A litigiosidade ou multipolaridade não significa, nesse viés, a simples coexistência de diversas partes no litígio. Segundo Puga (2013, p. 55-56), o litígio estrutural não se configura meramente pela pluralidade de partes:

En efecto, 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.⁹

Por outro lado, Fiss (2003) chama a atenção para o fato de que a reforma estrutural não tem como foco influir no conjunto de lesões individuais, mas sim atuar nas condições sociais e no papel que as grandes instituições operam para determinar e perpetuar tais condições, que ameaçam os valores constitucionais. Mudar o contexto social a partir de reformas estruturais significa interferir em uma gama de interesses que não se organizam claramente em pólos, em posições de contra ou a favor, mas se estabelecem como teias de relacionamentos, em diversas nuances e níveis de concordância e discordância com o alcance das medidas.

Essa multiplicidade de interesses que se inter-relacionam, em diversos núcleos concorrentes e divergentes, qualifica os litígios estruturais como de alto grau de conflituosidade e constitui um dos grandes desafios para a sua tutela adequada, reflexão essa que será melhor analisada no decorrer desse trabalho.

2.2.3 Caráter prospectivo e necessidade de intervenção continuada

O surgimento das medidas estruturais trouxe grandes avanços para o modelo tradicional dos comandos judiciais. Para Bauermann (2017, p.284), o padrão tradicional de adjudicação

⁹ “Com efeito, quando falamos de litígios estruturais, estamos sempre nos referindo a casos ou lides com aparência policêntrica. Isto é, uma fisionomia semelhante a uma teia de aranha, ou a de uma ponte, na qual se compreende que os interesses individuais estão subordinados a uma ideia mais geral de conflito. Este último contém ou sobrepõe esses interesses, em um circuito de interconexões com outros interesses. Assim, a decisão tomada em um conflito estrutural deve considerar o impacto naqueles que não estão presentes no processo, mas que estão inevitavelmente conectados pela definição judicial do conflito” (tradução nossa).

normalmente tinha por foco um fato ocorrido no passado, gerador de um conflito a ser solucionado pelo Poder Judiciário por meio de uma decisão, nos estreitos limites estabelecidos pelos litigantes. Ensina que, nas decisões estruturais, doutro giro, as ordens judiciais determinam comportamentos futuros, ao invés de compensar erros do passado e, por isso, exigem um processo contínuo de cumprimento, não se esgotando em um ato singular.

Diz-se, portanto, que as medidas estruturais ostentam caráter prospectivo, pois a solução tem por objetivo principal alterar para o futuro, as condições estruturais que estejam impedindo a concretização de determinado valor constitucional.

A denominação estrutural das medidas significa que, quando a solução se der pelo método adjudicatório, o Poder Judiciário é chamado a intervir na gestão de estruturas burocráticas e a intervir sobre políticas e práticas institucionais necessárias para a concretização do valor constitucional (VERBIC, 2017, p.65). A execução, assim, constitui-se em etapas, de contínua relação entre a Justiça e as partes, em um vínculo de supervisão de longo prazo.

A respeito do caráter continuado do provimento jurisdicional estrutural, Fiss (1978) destaca que:

*With the structural injunction [...] the judge maintains a continuous relationship with the institution over a significant period of time. There is no easy, one-shot method of reconstructing and institution, a series of interventions are inevitable, for the defendant's performance must be evaluated, and new directions issued, time and time again. Structural injunction entail a process of continuous interaction.*¹⁰

A necessidade de intervenção continuada para a realização da reforma estrutural ficou bem evidente no caso *Holt v. Sarver*, quando a Suprema Corte Norte Americana tratou da reforma da integralidade do sistema prisional no Estado de Arkansas, para cessar as penas cruéis e castigos não usuais. Trata-se de um conjunto de sentenças e recursos, formado por pelo menos seis causas, em que não se buscou a proibição de uma ou outra prática nas prisões, ou a indenização por danos individuais sofridos pelos presos, mas a reforma de todo o sistema prisional de um Estado¹¹.

Pinho e Côrtes (2014) explicam que, para se alcançar a efetividade da reforma estrutural no caso, estabeleceu-se um plano de ação perante o comitê prisional. Para tanto, o magistrado tomou diversas providências, como visitas aos presídios, elaboração de relatórios e realização

¹⁰ “Com a medida estrutural [...] o juiz mantém um relacionamento contínuo com a instituição durante um período de tempo significativo. Não há um método fácil de reconstrução da instituição, uma série de intervenções é inevitável, pois o desempenho do réu deve ser avaliado e novas direções devem ser repetidas várias vezes. A medida estrutural implica um processo de interação contínua” (tradução nossa).

¹¹ Disponível em:< <https://www.ravellaw.com/opinions/85f1257ff33fcd7c56b1918a98641ce4>>. Acesso em: 30 set.2018.

audiências para verificação do atendimento da ordem exarada pela corte, em quase doze anos de discussões, retrocessos e avanços, para se conseguir a efetividade da decisão:

O leading case supramencionado é um exemplo de provimentos em série, ou nas palavras de Arenhart, provimentos em cascata. Primeiramente tem-se uma decisão mais genérica que fixa as diretrizes a serem cumpridas pelas partes processuais. A partir desta, o juiz agirá como um administrador, pois se executa a decisão judicial de forma gradual. Após a primeira medida é que se terá ideia de eventuais problemas que poderão surgir. Desta forma, se o caso assim demandar serão tomadas novas providências. O juiz deverá adequar as medidas à realidade, e estas deverão “vestir” de forma impecável o problema (PINHO; CÔRTEZ, 2014, p. 239).

À decisão principal no referido caso, seguiram-se inúmeras outras, que tinham por objetivo resolver problemas decorrentes da efetivação das decisões anteriores, de modo a permitir a concretização do direito fundamental violado, o que Arenhart (2015) denomina de provimentos em cascata das medidas estruturantes.

As decisões proferidas em processos estruturais acabam por inserir o juiz na supervisão de políticas públicas, e tendem a transformar a realidade social e a envolver todo o funcionamento de uma instituição, a fim de adequá-la ao comando sentencial (BAUERMANN, 2017).

Chayes (1976) chama a atenção para o caráter continuado do provimento estrutural, que não se esgota, assim, em uma única medida, mas se protraí em um verdadeiro regime prolongado, que envolve o julgador profundamente com a resolução da disputa:

*The decree seeks to adjust future behavior, not to compensate for past wrong. It is deliberately fashioned rather than logically deduced from the nature of the legal harm suffered. It provides for a complex, on-going regime of performance rather than a simple, one-shot, one-way transfer. Finally, it prolongs and deepens, rather than terminates, the court's involvement with the dispute.*¹²

Acrescente-se que o campo de atuação das medidas estruturais implica conflitos cujas condições são altamente mutáveis e fluidas, de forma que as necessidades de proteção em um determinado momento podem se alterar profundamente (ARENHART, 2015). Isso requer uma permeabilidade e abertura dos métodos de solução dos conflitos à valoração das novas condições fáticas, que surgem não só na fase de conhecimento, como também durante a implementação das medidas que deverão, por conseguinte, adaptarem-se ao contexto vigente, como maneira de garantir a efetividade da reforma estrutural.

¹² “A decisão procura ajustar o comportamento futuro, não para compensar o erro do passado. É deliberadamente moldada e não logicamente deduzida da natureza do dano legal sofrido. Ele prevê um regime de desempenho complexo e contínuo, em vez de uma transferência simples, de uma só vez, e unidirecional. Finalmente, prolonga e aprofunda, em vez de encerrar, o envolvimento do tribunal na disputa” (tradução nossa).

2.3 OS PROBLEMAS ENFRENTADOS PELA JURISDIÇÃO PARA A SOLUÇÃO DE LITÍGIOS ESTRUTURAIS

Apresentada a origem histórica dos litígios estruturais, bem como as principais características que os distinguem da categoria geral dos conflitos envolvendo direitos coletivos, cabe analisar os métodos de solução dessa espécie de conflito, examinando especialmente os aspectos da efetividade da implementação das reformas estruturais, com a alteração do contexto social e concretização do valor constitucional.

Assim, faz-se necessário reconhecer que a resolução de litígios estruturais por meio de um processo judicial enfrenta diversas dificuldades para a entrega de uma prestação jurisdicional célere e efetiva. Vitorelli (2016, p. 516) explica que o cerne do problema, em termos simples, reside no fato de que esses litígios não são apropriados para a resolução pela via do processo, porque:

Eles envolvem um vasto grupo de pessoas, afetadas de modos distintos pela controvérsia, com visões diferentes sobre como ela deveria terminar e, por isso, com interesses diversos, a serem representados no processo. Esses litígios estão de tal modo entranhados na vida da sociedade que é difícil elaborar um corte que permita simplificar a realidade para fazer com que ela caiba nos estreitos limites de um processo judicial que, espera-se, chegará ao fim um dia.

Para Verbic (2017), a efetividade da sentença de reforma estrutural está condicionada por dois tipos de dificuldades: as de caráter político e as de caráter procedimental. Questões atinentes à legitimidade democrática e aos limites dos poderes de atuação do Poder Judiciário para determinar a implementação de políticas públicas, para cessar a lesão aos direitos difusos e concretizar o valor constitucional, configuram as dificuldades de índole política. O autor afirma que o processo civil tradicional pode não ser sempre adequado para permitir que a Justiça interfira na marcha da gestão pública, devendo-se questionar a legitimidade de uma decisão prolatada na obscuridade de um expediente escrito, como fruto de um debate sem participação social, transparência e controle. Doutra parte, as dificuldades de caráter procedimental cingem-se principalmente à inexistência de mecanismos adequados para garantir a efetividade da execução da sentença estrutural, diante de sua complexidade e conteúdo que se protraí no tempo.

Quanto aos entraves políticos, não é objetivo deste trabalho analisar questões atinentes à possibilidade e aos limites da atuação do Poder Judiciário na implantação de reformas estruturais, mas sim, partindo-se de uma verificação pragmática do crescente número de demandas tratando do controle jurisdicional de políticas públicas, analisar as principais

dificuldades enfrentadas pela tutela adjudicatória para a solução dessas questões estruturais e a efetiva concretização dos valores constitucionais no seio social.

2.3.1 Lógica individualista e visão bipolar do processo civil

Para Arenhart (2017), o processo coletivo não tem se mostrado satisfatoriamente adequado à tutela de interesses sociais, porque mantém suas raízes no mesmo ideário do processo individual, e, portanto, não se amolda perfeitamente ao debate de políticas públicas. Para o autor, essa racionalidade do processo individual concentra-se em determinadas vertentes como: dinâmica bipolar, adstrição da sentença ao pedido, disponibilidade do processo e a todas as consequências dessa lógica.

O professor de Harvard, Abram Chayes, em seu reconhecido trabalho “*The role of the judge in public law litigation*” (1976), registra que a concepção tradicional da adjudicação reflete a visão da sociedade do final do século XIX, em que o desenvolvimento social e econômico era percebido como resultante das atividades da autonomia individual. Nesse modelo, as cortes teriam como função primária a resolução de disputas sobre as interações individuais, baseadas nas noções de intenção e culpa, a partir dos seguintes fundamentos (CHAYES, 1976, p. 1282-1283):

1. *The lawsuit is bipolar. Litigation is organized as a contest between two individuals or at least two unitary interests, diametrically opposed, to be decided on a winner-takes-all-basis.*
2. *Litigation is retrospective. The controversy is about an identified set of completed events: whether they occurred, and if so, with what consequences for the legal relations of the parties.*
3. *Right and remedy are interdependent. The scope of the relief is derived more or less logically from the substantive violation under the general theory that the plaintiff will get compensation measured by the harm caused by the defendant's breach or duty – in contract by giving plaintiff the money he would have had absent the breach; in tort by paying the value of the damage caused.*
4. *The lawsuit is self-contained episode. The impact of the judgement is confined to the parties. If plaintiff prevails there is a simple compensatory transfer, usually of money, but occasionally the return of a thing or the performance of a definite act. If defendant prevails, a loss lies where it has fallen. In either case, entry of judgement ends the court's involvement.*
5. *The process is party-initiated and party-controlled. The case is organized and the issues defined by exchanges between the parties. Responsibility for fact development is theirs. The trial judge is a neutral arbiter of their interactions who decides questions of law only if they are put in issue by an appropriate move of a party.¹³*

¹³ (1) O processo é bipolar. O litígio é organizado como uma disputa entre dois indivíduos ou pelo menos dois interesses unitários, diametralmente opostos, a serem decididos em uma base de vencedor leva tudo. (2) O litígio é retrospectivo. A controvérsia é sobre um conjunto identificado de eventos concluídos: se eles ocorreram e, em

Esses fatores que qualificam a litigância de caráter individual não se adequam às novas demandas que surgem nas sociedades de massa, em que proliferam regramentos estatais expedidos para regular os inúmeros arranjos sociais e econômicos. Para Chayes (1976), o processo de interesse público não trata da disputa entre posições privadas, mas da reivindicação de políticas constitucionais. Na visão do autor, o juiz não tem mais o papel de definir a responsabilidade pela prática de um ato danoso, mas de expedir ordens para moldar um comportamento futuro, assumindo assim uma função de caráter muito mais legislativa do que de adjudicação propriamente dita. Os institutos do processo civil clássico necessitam, assim, ser moldados, ou mesmo reformados, para dar tratamento a essa nova forma de tutela de interesses públicos.

Fiss (1979) defende que a função primordial da Jurisdição não é solucionar controvérsias, mas sim dar significado aos valores públicos e que, nos processos estruturais, ocorre a manifestação mais intensa dessa função. O autor reconhece, nessa medida, uma transformação do modelo de solução de controvérsias, que deixou de se basear na incidência do ato ilícito individual para focar em uma condição social. Para o autor, o modelo clássico de solução de controvérsias pressupõe uma sociedade harmoniosa, baseada em normas que confirmam direitos e obrigações aos indivíduos. Contratos são celebrados de acordo com tais regras, porém, ocasionalmente, tais ajustes são quebrados e as vítimas recorrem ao Judiciário para exigirem a satisfação de seu direito. Assim, a fase probatória no litígio individual será dirigida à verificação da ocorrência do ilícito. Por outro lado, nos processos estruturais, o foco probatório é voltado às condições da vida social e ao papel que as grandes organizações desempenham nessas condições. Fiss (1979) exemplifica que, no processo estrutural, o crucial não é a violação ao direito individual de uma criança negra ter sido rejeitada em uma escola, mas sim uma condição social que ameaça importantes valores constitucionais de não segregação racial e a dinâmica organizacional que cria e perpetua tal condição.

caso afirmativo, com quais conseqüências para as relações jurídicas das partes. (3) O direito e o remédio são interdependentes. O escopo do remédio é derivado mais ou menos logicamente da violação substantiva sob a teoria geral de que o requerente obterá uma indenização medida pelo dano causado pela violação do réu ou pelo dever - em um contrato, dando ao queixoso o dinheiro que ele teria ausente a violação; em um ato ilícito, pagando o valor do dano causado.(4) O processo é um episódio independente. O impacto do julgamento está confinado às partes. Se o autor prevalecer, há uma transferência compensatória simples, geralmente de dinheiro, mas ocasionalmente o retorno de uma coisa ou a realização de um ato de definição. Se o réu prevalecer, a perda está onde ele falhou. Em ambos os casos, o julgamento encerra o envolvimento do tribunal. (5) O processo é iniciado por uma parte e controlado por uma parte. O caso é organizado e as questões definidas pelas trocas entre as partes. A responsabilidade pelo desenvolvimento dos fatos é deles. O juiz de primeira instância é um árbitro neutro de suas interações, que decide questões de direito somente se elas são colocadas em questão por um movimento apropriado de uma parte (tradução nossa).

O tratamento de litígios estruturais, nessa perspectiva, não se amolda aos institutos criados para a solução das disputas individuais, fundadas na lógica contratualista, que exige julgamento essencialmente sobre ato ilícito passado. O processo judicial estrutural busca erradicar a ameaça continuada aos valores constitucionais, em um cenário de complexidade e multipolaridade. A verificação de culpa ou dolo, em um debate entre duas partes, com prolação de decisão circunscrita a acolher ou a rejeitar um pedido, não é capaz de ensejar reformas estruturais.

Entretanto, assim como os processos individuais, os processos coletivos são regidos por institutos oriundos dessa lógica binária, como o princípio da demanda, no sentido de que o Estado-jurisdição está limitado àquilo que é pedido pelo autor, não podendo julgar além ou fora do pedido:

A tarefa judicial, portanto, se limita a uma escolha entre duas posições jurídicas: aquela representada pelo autor e aquela outra, dada pelo réu. Ainda que o magistrado perceba que nenhuma dessas duas posições oferece a melhor solução para o problema examinado, não pode ele desviar-se de uma das “propostas” oferecidas pelas partes, nem impor condições ao acolhimento de uma das posições antagônicas postas no processo (art.460, parágrafo único, do CPC brasileiro). Diversos outros institutos processuais orbitam a lógica binária acima exposta. A noção de causa de pedir, a definição do *thema probandum* no processo, os limites da coisa julgada material e várias outras figuras têm impregnada na sua essência a marca dessa visão bipolar do processo civil. Se essa visão de processo serve razoavelmente para os litígios privados, em que, diante da predominância da vontade dos particulares, é normalmente menor a intervenção estatal na gestão dessas relações jurídicas, a situação é bastante diversa em outros campos. Especialmente na dimensão do direito público, mas também em certas situações complexas reguladas pelo direito privado, manietar o juiz impondo-lhe a escolha entre apenas duas propostas de solução, é, na maior parte das vezes obrigá-lo a cometer injustiças. (ARENHART, 2015, n.p).

Nessa perspectiva, a fluidez e a amplitude dos litígios estruturais, em meio a condições sociais que se alteram no tempo, para atingir uma gama multipolar de interesses correlacionados a um direito fundamental ainda não concretizado, implicam em dificuldades para o seu adequado acolhimento pela arquitetura do processo coletivo, ainda influenciado pela lógica adversarial da bipolaridade, surgida historicamente para solucionar litígios individuais.

2.3.2 Déficit de expertise do Sistema de Justiça para o controle de políticas públicas

Uma outra questão relacionada às dificuldades para o tratamento dos conflitos estruturais é falta de expertise dos operadores do direito, de formação essencialmente dogmático-jurídica, para manejar a solução dos litígios complexos, que exigem visão sistêmica e conhecimento transdisciplinar. Os litígios estruturais estão relacionados à falta de uma política

governamental direcionada a assegurar um direito fundamental, ou a falhas em políticas públicas existentes, porém não eficazes no sentido de proteção integral ao valor constitucional.

O aumento do número de demandas envolvendo políticas públicas junto ao Poder Judiciário brasileiro é inegável, porém não foi acompanhada pelo desenvolvimento de respostas técnicas para o tratamento dessa espécie de conflito, de maneira que a tendência é a aplicação das velhas fórmulas de composição de conflito (VALLE, 2016, p.103).

Consoante já registrado, o foco da presente pesquisa não é analisar as questões relacionadas aos limites para o controle jurisdicional de políticas públicas, mas sim, partindo de uma constatação fática de sua admissão na sistemática nacional, analisar os entraves ainda existentes para a tutela adequada dos direitos. De toda sorte, cabe trazer à baila importante precedente sobre o tema proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da relatoria do Ministro Celso de Mello, que, julgando questão relativa à violação do direito constitucional à creche e à pré-escola, decidiu que:

[...] Embora resida primariamente nos Poderes Legislativo e Executivo a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. (RE 410715 AgR, Segunda Turma, julgado em 22.11.2005, DJ de 03.02.2006).

A esse precedente somam-se muitos outros proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, afirmando-se a exigibilidade de política pública pela via jurisdicional. Esse reconhecimento da viabilidade do controle judicial de políticas públicas induz o falso entendimento de que “o equacionamento jurídico da matéria já se tem por inteiramente empreendido: a Constituição assegura direitos, exige políticas públicas, e elas são sindicáveis pelo Judiciário, caso se revelem inexistentes, ineficazes ou inadequadas a qualquer título.” (VALLE, 2017, p.496).

O desconhecimento, entretanto, pelos operadores do direito, quanto à dinâmica que marca o processo de criação e implementação das políticas públicas, afeta diretamente a efetividade dos provimentos jurisdicionais nessa matéria.

Ávila (2016) chama a atenção para o fato de que, quando o Poder Judiciário é acionado a se pronunciar sobre o grau de eficácia de uma política pública existente, quase nunca são utilizados argumentos comprometidos com a reconstrução técnica e racional da política confrontada. Para o autor, as decisões judiciais limitam-se a se utilizar de uma fundamentação baseada em argumentos de índole estritamente técnico-jurídica, dissociada do emprego de

argumentos de caráter racional pertencentes aos outros campos do saber, como a Ciência Política, Ciências da Administração e Gestão Pública, necessários para aferir as verdadeiras razões para a efetividade ou não de determinada política pública. Prossegue explicando que, no caso das demandas que questionam a ausência de política pública, as decisões limitam-se a impor ao Estado, de forma genérica, ilíquida e indeterminada, a obrigação de formular a política, ou então determinam de *per si* qual política a ser implementada, sem o necessário conhecimento metodológico empregado pelo Poder Executivo para a formulação e implementação da política governamental.

Soma-se a isso o fato de que o processo judicial afere circunstâncias fáticas atreladas a determinado período de tempo, ao passo que a política pública, para manter sua aptidão para alcançar os resultados pretendidos, tem caráter dinâmico, devendo adaptar-se às mudanças da realidade social. Assim, o programa de ação governamental pode se alterar no decorrer do processo, de forma que o julgador precisa inteirar-se desse caráter volátil da política pública durante as fases de conhecimento e de execução do provimento jurisdicional, sob pena de proferir ordens totalmente dissociadas da realidade social vigente.

Doutra parte, o desconhecimento pelo julgador quanto aos reais bloqueios políticos para a implementação de políticas públicas pode levá-lo a não atacar estruturalmente o problema. No campo de políticas públicas, tem-se necessariamente a conjugação de atividades que são compartilhadas entre agentes políticos e administrativos, em uma complexa trama normativa de competências e mecanismos burocráticos. Dessa forma, a superação do bloqueio institucional ou político que está a prejudicar a efetividade da política pública pode se revelar um desafio para o controle jurisdicional (VALLE, 2016).

A complexidade dos litígios estruturais consubstancia-se nas diversas possibilidades de caráter técnico para a construção do remédio adequado para a sua solução, envolvendo uma gama de atividades governamentais para colocar em prática a proteção do valor constitucional visado, atividades essas que devem seguir os trâmites burocráticos e metodológicos da formulação da política, dificilmente compreendidos pelos atores do processo se esses se guiarem exclusivamente com base na dogmática jurídica.

2.3.3 Falhas na representatividade e reduzida participação social

O alcance das medidas estruturais, com a alteração de condições sociais e burocráticas que impedem a concretização de valores constitucionais, interfere na esfera de direitos vinculados a grupos diversos, em interações muitas vezes dissonantes. A representatividade

adequada dos interesses atingidos pelo litígio estrutural e a participação desses segmentos no processo é, nessa medida, questão de extrema relevância, para garantir a legitimidade dos provimentos.

A participação direta de todos os interessados no processo coletivo não se mostra possível, diante das limitações de ordem prática, tendo surgido assim, o instituto da representação dos interesses em juízo, como forma de viabilizar o processamento da demanda. Vitorelli (2016) aponta que, quando os processos coletivos surgiram, na Inglaterra do início da modernidade, ou mesmo antes disso, na era medieval, havia comunhão de interesses entre representante e representados, o que deixou de existir com o aumento da complexidade social, surgindo outros modelos processuais, que passaram a refletir os ideais liberais e individualistas da contemporaneidade. Doutro giro, o autor chama a atenção para o aumento do número de conflitos coletivos, com o avanço da economia de mercado e o surgimento de grandes instituições governamentais e empresariais. Para o autor, essa contradição colocou a representação em permanente tensão com o direito de o indivíduo participar do processo, fazendo necessária a definição de estratégias que contemplem tanto o respeito à autonomia dos atores sociais, quanto possibilitem decisões eficientes.

Nos processos estruturais, o grupo atingido pelo litígio não é simplesmente um conjunto de indivíduos identificáveis, o que torna a representação adequada algo desafiador. Para Fiss (1978), a relação entre as vítimas e o representante em um conflito estrutural é instrumental e não de identidade, condição essa que incentiva a existência de uma multiplicidade de representantes, cada um tutelando diferentes ponderações acerca dos interesses do grupo vitimado. Essa relação também não se desenvolve de maneira necessariamente antagônica com os integrantes do polo passivo, mas sim na forma de um grande conjunto orbitando em torno de uma questão única, conjunto esse que, na visão do autor, deveria ser ouvido pelo julgador antes de decidir o que é ideal para a questão apresentada.

Entretanto, Arenhart (2017, p.426) entende que o processo coletivo “abstrai as pessoas envolvidas em um litígio metaindividual” e pessoaliza os direitos metaindividuais nos legitimados para a tutela coletiva, que passam a tutelar tais interesses como se verdadeiros titulares. Nessa toada, para o autor, o processo coletivo nada mais é do que um processo individual, com uma legitimidade extraordinária atribuída a sujeitos específicos, de forma concorrente, o que ocasiona uma série de impropriedades:

O autor tem ampla iniciativa dos atos do processo; consequentemente, se o autor não requer prova, dificilmente essa deficiência será suprida pelo magistrado. Se o autor coletivo não recorre, reputa-se a concordância com os termos da decisão (não apenas

pela parte, mas por toda coletividade). Se a imperícia ou negligência do autor coletivo conduz a uma solução inadequada do caso, é talvez porque esse é o desejo da coletividade. (ARENHART, 2017, p.427)

A vontade do autor coletivo é soberana, essa pode ser diversa daquela expressada pelos grupos em favor de quem se atua (ARENHART, 2017), vontade essa que irá refletir na coisa julgada de efeito *erga omnes*. Se essas questões são relevantes nos processos coletivos em geral, o são em maior força nos processos estruturais, em que se busca a concretização de um valor constitucional, que afeta, de forma complexa, uma multiplicidade de interesses de grupos sociais.

Para além das limitações referentes à representação dos interesses vitimados pelo litígio, o direito processual coletivo carece, ademais, de mecanismos de participação direta de outros grupos que poderiam contribuir para o deslinde efetivo da demanda, como os responsáveis por levar a termo as mudanças estruturais e as pessoas detentoras de conhecimentos técnicos relevantes para desvendar a complexidade da causa. Para Ferraro (2015, p.158), seria necessária abertura da participação para aqueles indivíduos ou grupos:

(1) afetados, (2) responsáveis pela adoção das medidas para realizar a mudança necessária, (3) possuidores de conhecimento relevante ou (4) em uma posição que lhes permite bloquear a realização do remédio, sendo que esses participantes no mínimo poderiam apresentar fatos, falar sobre fatos apresentados e propor soluções ou manifestar-se sobre as propostas.

Assim, para além das questões relacionadas às falhas da representação, o processo coletivo deveria comportar a intervenção direta dos mais diversos segmentos da sociedade afetados pelos litígios. É certo que, em um conflito policêntrico, envolvendo uma multiplicidade de interesses, a participação direta dos atingidos no processo é tarefa difícil e que pode ocasionar tumulto processual, mas é preciso incrementar a participação social, tornando mais permeáveis à decisão os interesses dos diversos grupos afetados.

2.3.4 Baixo grau de efetividade dos provimentos jurisdicionais estruturais

A efetivação dos provimentos jurisdicionais que resolvem os litígios estruturais tem se mostrado desafiadora. Se a fase de conhecimento da demanda e formulação da decisão já é por demais complexa, em razão das características dos conflitos estruturais, o passo subsequente, de dar vida à decisão judicial, alterando-se de fato a realidade social, pode muitas vezes ser frustrante, resultando em simples enunciação formal de direitos.

Isso porque a solução adequada de litígios estruturais não se restringe à reparação do dano, ou ao restabelecimento de um *status quo* anterior, tendo em vista o caráter prospetivo nesse tipo de processo, que determina a adequação das medidas executivas para a reforma de uma estrutural social. O provimento judicial, assim, orienta-se para o futuro, mesmo porque a reparação do dano pode não ser viável por meio de um comando estanque (FARIA; NUNES, 2017).

Nesse cenário, cabe reconhecer que os entraves para a implementação das medidas têm se revelado verdadeiro desafio para que as decisões estruturais não se esgotem em meras declarações de direitos ou se resolvam em simples indenizações aos lesados. Desde suas origens no caso *Brown*, entendeu-se que, para se realizar o intento de reforma estrutural, seria preciso romper com a estrutura tradicional direito-obrigação-violação-reparação, pois indenizar aqueles que sofreram com o ilícito seria ineficaz para se atingir o objetivo de realizar o interesse público e evitar que novas violações não ocorressem (VITORELLI, 2017, p.371).

A tutela jurisdicional, nesse aspecto, tem se defrontado com obstáculos para garantir que as sentenças estruturais de fato resultem em concretização de valores constitucionais, com a ampla reforma das condições burocráticas que impedem ou dificultam a efetivação dos direitos fundamentais. Os litígios estruturais estão relacionados à falta de implementação de determinada política pública que assegure direitos previstos na Carta Constitucional, assim, a reforma estrutural efetiva-se a partir de obrigações de fazer e de não fazer atribuídas a diversos gestores públicos e outros atores, essenciais para a inovação do ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar o direito fundamental.

Tratando da execução forçada de políticas públicas, Costa (2012, p. 5) chama a atenção para a falta de efetividade da tutela processual que determina obrigação de fazer aos entes públicos, fundada em instrumentos coercitivos que pouco tem contribuído para o cumprimento da obrigação:

Não raro, na execução de sentenças condenatórias de implantação de políticas públicas, o roteiro é repetitivo: o juiz fixa um prazo intuitivo, o prazo é extrapolado, o Ministério Público protesta, o juiz fixa multa diária, o réu pede mais prazo, as multas acumulam-se até cifras milionárias e a obrigação de fazer continua descumprida ou cumprida de forma parcial e insatisfatória. Pior: esse acúmulo infundável de multas é cobrado da pessoa jurídica de direito público, não do agente público ou do servidor resistente, o que acaba sangrando o erário e, com isso, prejudicando a manutenção de serviços públicos essenciais.

Deve-se considerar, por outro giro, que nem sempre o descumprimento das medidas coercitivas está relacionado à resistência pura e simples do gestor de dar cumprimento à ordem. A implantação de política pública requer um agir governamental intersetorial e interdisciplinar,

de forma que os atos de preparação para o cumprimento da obrigação de fazer devem ser internamente analisados e decididos por agentes e servidores de vários órgãos do ente público (COSTA, 2012). Essa trama burocrática de atribuições e etapas necessárias para a realização de políticas públicas dificilmente é impulsionada por um simples comando judicial que determina um fazer.

Grinover (2013) apresenta como vias de aplicações de sanções aos que descumprem ordens emitidas no contexto do controle jurisdicional de políticas públicas: (a) a aplicação de multa diária (*astreintes*) ou a título de ato atentatório ao exercício da jurisdição; (b) a responsabilização por ato de improbidade administrativa; (c) a intervenção no Estado ou no Município; (d) a responsabilização criminal. Reconhece que a medida mais utilizada, relativa à aplicação de multa, carece de efetividade, tendo em vista que recai sobre o patrimônio público e não sobre o patrimônio pessoal do responsável pelo cumprimento da ordem.

Brasil Jr e Castello (2013) apontam que esses tradicionais mecanismos de *enforcement* das decisões podem se mostrar inadequados ou insuficientes diante da complexidade operacional, gerencial e orçamentária das prestações administrativas relativas aos processos estruturais. Defendem ser necessária uma postura ativa e flexível do magistrado, pois, tratando-se de uma política pública complexa, importa muito mais do que o mero estabelecimento de sanções, a participação criativa do magistrado, na aferição das medidas operacionais adequadas ao cumprimento da decisão. Na visão dos autores (BRASIL JR; CASTELLO, 2013, p. 479):

Os esforços, todavia, dirigidos ao cumprimento das decisões judiciais relativas às políticas públicas cingem-se muitas vezes, à aplicação isolada de medidas coercitivas ou punitivas, como a incidência de multas ou a prisão.

Nos denominados *hard cases*, todavia, os expedientes citados se apresentam para dizer, no mínimo, insuficientes. Dada a complexidade fática e técnica, a interferência de diversos complicadores na execução da política pública, a mera punição do agente ou a utilização de uma técnica coercitiva pode não ser suficiente e adequada à efetividade da decisão judiciária.

Exige-se, nesses casos, muito mais do que mera condenação com a ameaça de uma sanção pelo descumprimento. A implementação da decisão judiciária reclama a contínua observância e avaliação da gestão administrativa, através de uma participação criativa, aberta e transparente do Poder Judiciário.

O Poder Judiciário, entretanto, não parece estar totalmente preparado para o enfrentamento das questões estruturais. Uma pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2018), com o objetivo de apresentar um quadro descritivo e analítico da tutela coletiva de direitos no Brasil, realizou um *survey* com juízes de primeiro grau de jurisdição lotados em varas judiciais com competência para julgar processos coletivos nas cinco regiões dos Tribunais Regionais Federais e em seis Tribunais de Justiça selecionados. Os juízes foram questionados sobre como avaliavam a estrutura disponível ao Judiciário para (1) executar as

decisões judiciais em sede de processos coletivos e (2) acompanhar as decisões sobre políticas públicas. A avaliação foi negativa nas duas indagações. Para execução das decisões judiciais em ações coletivas, 59,3% dos entrevistados consideraram como insuficiente a estrutura existente. Quando as decisões judiciais envolvem políticas públicas, o cenário é ainda mais crítico: 80,1% dos entrevistados responderam que a estrutura existente é insuficiente para acompanhar a implementação de tais decisões. A pesquisa registrou que tais números expressam a realidade extraída das entrevistas qualitativas e análise dos casos emblemáticos, no sentido de que a execução de ações coletivas envolvendo políticas públicas tem esbarrado em grandes dificuldades, constituindo tema central do debate sobre o cumprimento das decisões judiciais.

A execução das decisões envolvendo políticas públicas sofre uma crise de efetividade, que é percebida até mesmo pelos próprios julgadores. Questões relativas à complexidade do litígio atreladas à falta de estrutura e de preparação do Poder Judiciário para lidar com políticas governamentais impactam o grau de cumprimento das sentenças, que não se socorre de outros mecanismos de coercibilidade muito além da cobrança de multas diárias do próprio ente governamental, o que não tem resultado em efetivas alterações no contexto social que ensejou o ajuizamento da demanda.

2.3.5 Novas perspectivas: reflexões sobre o Projeto de Lei 8.058/2014, que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário

O controle jurisdicional das políticas públicas é uma realidade cada vez mais frequente na sistemática nacional, conforme se pode aferir de precedentes jurisprudenciais emblemáticos, inclusive do STF, mas que descortinam a necessidade de um novo processo, de natureza dialogal, com contraditório e cognição ampliada (GRINOVER; WATANABE; LUCON, 2017), para a superação das dificuldades enfrentadas pelo processo coletivo clássico no tratamento de questões estruturais.

Nesse contexto, foi elaborado o Projeto de Lei 8058, de 2014, que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário. De acordo com a exposição de motivos, o projeto foi fruto de uma pesquisa iniciada pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ), então presidido pela professora Ada Pellegrini Grinover. Os pesquisadores do CEBEPEJ analisaram a problemática do controle jurisdicional de políticas públicas e apresentaram suas conclusões em um seminário, no ano de 2010, traçando as linhas gerais de um projeto de lei, cuja primeira versão foi elaborada pelos

professores Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe. A proposta foi aperfeiçoada a partir de diversas contribuições de pesquisadores do referido centro de estudos, do mestrado da Faculdade de Direito de Vitória, do mestrado/doutorado da Faculdade de Direito da USP, do doutorado da Universidad Lomas de Zamora (Buenos Aires), do mestrado da Universidade de Itaúna, além de contribuições extraídas de debates públicos com a participação de diversos segmentos do sistema de justiça.

Grinover, Watanabe e Lucon (2017) expressam a importância do projeto de lei, no atual cenário em que o controle jurisdicional de políticas públicas, conquanto seja admitido pelas Cortes brasileiras, ressurta-se de balizas de atuação e orientação a todos os protagonistas dessa atividade. Em resumo, destacam os seguintes benefícios advindos de um novo processo (GRINOVER; WATANABE; LUCON, 2017, p. 610):

A tutela jurisdicional adequada para os chamados conflitos de direito público, envolvendo a atuação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas, deve se servir de um novo processo, de natureza dialogal, com contraditório e cognição ampliada, servindo-se o magistrado da assessoria dos mais diversos expertos, e que acabe fixando aos demais Poderes ordens abertas e sucessivas, a serem cumpridas segundo planejamento a ser oferecido pela administração, aprovado pelo juiz e executado progressivamente, sob a fiscalização deste.

O projeto está estruturado em 11 capítulos, que tratam: (I) Dos princípios aplicáveis ao controle jurisdicional de políticas públicas; (II) Da competência e da petição inicial; (III) Da fase preliminar; (IV) Dos meios alternativos de solução de controvérsias; (V) Do processo judicial; (VI) Da reunião dos processos em primeiro grau; (VII) Das relações entre magistrados; (VIII) Da reunião de processos em grau de recursos; (IX) Dos cadastros nacionais; (X) Das ações individuais; (XI) Das disposições finais.

De mais relevante para a compreensão das inovações ao tratamento das questões estruturais, destaca-se o artigo 2º, que apresenta os princípios e as características do processo especial para o controle em políticas públicas:

Art. 2º. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário rege-se pelos seguintes princípios, sem prejuízo de outros que assegurem o gozo de direitos fundamentais sociais:

- I – proporcionalidade;
- II – razoabilidade;
- III – garantia do mínimo existencial;
- IV – justiça social;
- V – atendimento ao bem comum;
- VI – universalidade das políticas públicas;
- VII – equilíbrio orçamentário.

Parágrafo único. O processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas, além de obedecer ao rito estabelecido nesta Lei, terá as seguintes características:

- I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes;
- II - policêntricas, indicando a intervenção no contraditório do Poder Público e da

sociedade;

III – dialogais, pela abertura ao diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade;

IV – de cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica;

V – colaborativas e participativas, envolvendo a responsabilidade do Poder Público;

VI – flexíveis quanto ao procedimento, a ser consensualmente adaptado ao caso concreto;

VII – sujeitas à informação, ao debate e ao controle social, por qualquer meio adequado, processual ou extraprocessual;

VIII – tendentes às soluções consensuais, construídas e executadas de comum acordo com o Poder Público;

IX – que adotem, quando necessário, comandos judiciais abertos, flexíveis e progressivos, de modo a consentir soluções justas, equilibradas e exequíveis;

X – que flexibilizem o cumprimento das decisões;

XI – que prevejam o adequado acompanhamento do cumprimento das decisões por pessoas físicas ou jurídicas, órgãos ou instituições que atuem sob a supervisão do juiz e em estreito contato com este.

As características do processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas enumeradas no dispositivo transcrito destinam-se a moldar a tutela jurisdicional a um paradigma adequado à resolução das questões estruturais. Assim, a cognição ampla e profunda (IV) tem por objetivo proporcionar ao julgador o conhecimento da complexa realidade fática e causal. A interferência da questão estrutural em uma gama multipolar de interesses é percebida ante a definição da característica do processo como policêntrica (II), que enseja, inclusive uma maior abertura ao diálogo (III), à participação (V) e ao controle social (VII). Doutra parte, reconhece-se o processo estrutural como de caráter prospectivo e diferido, com comandos judiciais progressivos (IX) e de cumprimento flexibilizado (X). De mais destaque, o processo especial enfatiza a necessidade de constante abertura ao diálogo e ao consenso, por meio de decisões construídas e executadas de comum acordo com o Poder Público (VIII).

Ainda em relação à busca pelas soluções consensuais, ou por outras vias que não sejam a jurisdição, o capítulo IV é integralmente dedicado aos meios alternativos de solução de controvérsias. O artigo 11 dispõe que as partes poderão, de comum acordo, submeter o conflito ao juízo arbitral (método heterocompositivo), à mediação ou à conciliação judiciais ou extrajudiciais (métodos autocompositivos). Admite-se, inclusive, a transação sobre o cumprimento da obrigação, sua modalidade e seus prazos (artigo 12). O compromisso de ajustamento de conduta é tratado no artigo 13.

A consensualidade também permeia a definição quanto ao rito processual, pois o rito ordinário, previsto no Código de Processo Civil, poderá ser modificado em comum acordo entre as partes para melhor adequação ao objeto da demanda (artigo 17).

O projeto apresenta também interessante dispositivo que permite ao juiz não se ver integralmente vinculado ao pedido do autor, podendo em sua decisão determinar o

cumprimento de obrigações de fazer sucessivas, abertas e flexíveis, adequando-as às peculiaridades do caso concreto. Ao ente público responsável pelo cumprimento da sentença ou decisão antecipatória, caberia a tarefa de apresentar um plano de implementação ou de correção da política pública, com o respectivo cronograma, que será debatido entre o juiz, o ente público, o autor, o Ministério Público e, quando possível, com representantes da sociedade civil (artigo 18).

O projeto de lei traz outros dispositivos que, apesar de não serem analisados com maior profundidade na presente pesquisa, tem todos por escopo dar concretude aos princípios apontados no artigo 2º, para criar mecanismos aptos especialmente a cancelar a tomada de decisões pelos juízes no complexo campo das políticas públicas, reforçando-se, para tanto, a natureza dialógica e de cognição ampliada do processo, para a fixação de ordens abertas e sucessivas, a serem cumpridas segundo planejamento a ser oferecido pela administração pública.

Ao tempo da finalização da presente pesquisa, o Projeto encontrava-se em tramitação na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.¹⁴ No que mais importa ao presente trabalho, ressalte-se que o projeto de lei, ao definir as regras regentes do processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas, valorizou sobremaneira os institutos de tomada de decisões consensuais, admitindo-se que as medidas estruturantes, em razão de sua complexidade, multipolaridade e execução em etapas, beneficiam-se da lógica dialógica e consensual. É justamente a essa questão que o tópico a seguir vai se dedicar, expressando como a ampliação dos espaços de consenso podem contribuir para a efetividade da solução dos conflitos estruturais.

2.4 BENEFÍCIOS DOS MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS PARA A SOLUÇÃO DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIIS

Como visto, as limitações da tutela jurisdicional coletiva clássica para o tratamento adequado dos litígios estruturais descortinam a necessidade de implementação de mudanças no sistema processual que permitam a superação da lógica bipolar, para atingir as especificidades

¹⁴ O andamento do Projeto de Lei 8058/2014 pode ser acompanhado na página eletrônica da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>>. Acesso em: 30 set. 2018.

de um conflito multipolar e complexo, para a reforma de um ente ou instituição, assegurando-se o cumprimento pelo Estado de um valor constitucional.

Tais reformas, de uma maneira geral, dependem muito pouco de evoluções interpretativas dos institutos vigentes e muito mais de verdadeiras alterações de cunho legislativo, conforme projeto de lei analisado, para a criação de regras específicas que assegurem um tratamento adequado dos conflitos envolvendo políticas públicas.

Doutra parte, outras saídas se apresentam para a melhoria da efetividade das medidas estruturais, sem a necessidade de mudanças nas regras do jogo, utilizando-se de institutos já vigentes no direito brasileiro, atrelados à ampliação dos espaços de concordância no processo ou mesmo fora dele, a partir da aplicação de instrumentos de autocomposição.

Para Rodrigues e Gismondi (2017), deve a arquitetura procedimental estar preparada para, da forma mais eficiente possível, superar a específica crise jurídica existente. Isso significa moldar os instrumentos processuais, tornando-os adequados a realizar os escopos da jurisdição, não sendo possível restringi-la a uma ferramenta de implantação forçada de decisões de maneira vertical e hierárquica. Assim, para os autores, deve-se prestigiar a consensualidade no atual contorno da atividade jurisdicional, levando-se em consideração que:

“As técnicas processuais devem ser utilizadas e desenvolvidas como métodos de superação dos obstáculos à efetividade da tutela e à superação das crises de direito material, como o conjunto de meios adequados destinados a produzir resultados úteis no processo” (RODRIGUES; GISMONDI, 2017, p.142)

A ampliação dos espaços de consenso no processo coletivo permite uma melhor modelagem do sistema processual para a formulação e implementação de um remédio que de fato acarrete mudanças no contexto social, com vistas à proteção de um valor constitucional. A construção colaborativa da decisão, por meio de uma maior participação social e daqueles responsáveis por levar adiante as medidas burocráticas, proporciona uma superação da dialética bipolar clássica do processo individual, com todos os seus consectários. O déficit de expertise dos operadores do direito para lidar com políticas públicas no processo também se reduz ao se permitir a definição do conteúdo e prazo das medidas estruturais a partir do debate travado com os agentes públicos operadores da política e com especialistas nas áreas técnicas objeto da intervenção. Na verdade, todos os elementos dos litígios estruturais acabam por serem influenciados de forma positiva pela construção dialógica das medidas, que acaba por reduzir o grau de litigiosidade, atenua a complexidade, por se apontar de forma consensual qual a melhor técnica de intervenção, e facilita o cumprimento dos provimentos em cascata, ao contar

com a concordância, ou ao menos levar em consideração as ponderações dos gestores responsáveis pela política pública.

Essa consensualização é autorizada pelo novo Código de Processo Civil, que valorizou de forma destacada a autocomposição e os métodos de solução consensual dos conflitos, consolidando uma opção legislativa que impacta de modo significativo o processo coletivo, devendo-se, doutra parte, observar certas peculiaridades deste (GAVRONSKI, 2016).

Os litígios estruturais são litígios coletivos que se caracterizam por sua complexidade, litigiosidade e necessidade de intervenção continuada para a efetiva reforma de uma estrutura burocrática, de maneira a assegurar a concretização de um valor constitucional. Tais elementos acabam por dificultar o tratamento do litígio em um processo adversarial, em que a decisão será prolatada acolhendo-se ou rejeitando-se um pedido determinado, seguindo-se regras procedimentais rígidas, que precisam conduzir a demanda por um caminho de começo, meio e fim.

A redução dos níveis de litigiosidade atua positivamente nos demais elementos que caracterizam os litígios estruturais, contribuindo para a celeridade e a efetividade das decisões estruturais. A complexidade advém do caráter multicausal dos litígios estruturais e diz respeito às diversas formas de solução para o conflito, dentre as tecnicamente e socialmente viáveis. O desacordo quanto ao meio escolhido pelo julgador para fazer frente às reformas estruturais entre as partes, gestores públicos e grupos sociais atingidos, pode ocasionar a delonga na instrução processual, com o manejo de recursos e outras medidas processuais para atacar cada decisão tomada no curso do processo. Assim também a execução das medidas estruturais diferida no tempo tende a se beneficiar com os espaços de consenso construídos principalmente com os gestores que devem implementar as ordens, permitindo um avanço seguro e paulatino das decisões estruturais.

Sobre as vantagens da consensualidade nos processos estruturais, cabe citar a pesquisa de Parker (2003), que analisou todas as decisões judiciais que tratavam de segregação racial nas escolas americanas, publicadas entre os anos de 1992 e 2002. A autora identificou que na maior parte desses casos o juiz, ao invés de conduzir o processo de eliminação da segregação racial nas escolas, acabou por ceder quase que exclusivamente ao réu essa tarefa. O preço por essa deferência aos demandados custou a não proteção integral dos direitos dos autores, mesmo sob os fundamentos favoráveis a tais direitos expedidos pela Suprema Corte. O estudo identificou, entretanto, dois juízes da Corte Distrital do Alabama que se distanciaram dessa metodologia, conduzindo diretamente o processo de erradicação das práticas segregacionistas,

mas contando para isso com pactos firmados pelas partes, que constituíram verdadeiro plano construído em conjunto para a total remoção da segregação nas escolas.

Esse exemplo bem-sucedido de solução consensual em processos estruturais é analisado detalhadamente na pesquisa em referência (PARKER, 2003). Após trinta anos de litígio, as ações que visavam à integração das escolas do Alabama no sistema não segregacionista apenas alcançaram resposta satisfatória quando os juízes responsáveis determinaram, em 1997 (as ações tiveram início em 1963), que as autoridades educacionais elencassem os problemas a serem solucionados para que o desiderato do processo fosse alcançado e tivesse fim. Com o diagnóstico nas mãos, os juízes conduziram acordos para, finalmente, dar cumprimento na prática aos valores constitucionalmente garantidos e, conseguindo envolver efetivamente réus e autoridades nesse escopo, alcançaram resultados muito melhores que a média nesse tipo de ação, visto que o desenvolvimento e o cumprimento da solução proposta foram acompanhados de perto pelos juízes. E por meio do cumprimento das medidas consensuais, conseguiram alcançar o objetivo de dar fim à intervenção judicial, com o atendimento na prática do direito dos autores.

Para a ampliação da efetividade da solução de conflitos estruturais relacionados a políticas públicas na sistemática brasileira, Bucci (2013) propõe a utilização de mecanismos formais ou informais de mediação, por meio de diálogos institucionais, que permitam o estabelecimento das etapas e meios necessários para a execução das decisões. Cita como exemplo os enormes percalços sofridos pelas ações que postulam vagas em creches, matéria apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, que determinou a criação de estabelecimentos na municipalidade. Em que pese o caráter mandatório, a execução da decisão foi remetida ao primeiro grau de Jurisdição, que percorreu longo caminho para o resultado esperado, com a frequência das crianças na creche: elaboração do projeto de lei orçamentária pelo Poder Executivo, aprovação da lei pelo Poder Legislativo, execução do orçamento pelo Poder Executivo, empenho de recursos, abertura de licitação, realização do processo licitatório, superação da fase de possível contestação judicial da licitação pelos interessados, construção da obra, e assim por diante. Os percalços e insucessos na ação administrativa são incontáveis e dificilmente superados sem a abertura de diálogo com os gestores durante a execução da decisão judicial.

Nessa perspectiva, temos também a pesquisa realizada por Anderson (1986) sobre a implementação de decisões consensuadas (*consent decrees*) no bojo de processos estruturais, constatando-se as vantagens da concordância entre os atores processuais para a efetividade das medidas:

Settlement through consent decrees hold numerous advantages over protracted litigation. Settlement avoids the time, expense and risk of trial. Moreover, settlement through consent decree results in a detailed, far ranging injunction, the very relief which plaintiffs seek. The parties, because of their intimate knowledge of the case, can formulate through their own creative efforts a more feasible and finely-tuned decree than can a judge. Defendants are also more likely to comply with a decree they have helped to formulate than with a decree imposed upon them by a federal judge.¹⁵

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

A seguir, serão abordados os institutos do direito processual brasileiro que permitem a formação de consensos em litígios coletivos estruturais, fora e dentro do processo, no decorrer da marcha processual e na execução do julgado, demonstrando-se de que forma tais mecanismos devem se ajustar às especificidades dessa categoria de conflitos, em que se busca dar concretude a um valor constitucional.

2.4.1 Negócios jurídicos processuais

O novo Código de Processo Civil brasileiro, em diversos dispositivos, expressa a valorização da liberdade das partes para alcançarem o consenso, seja por meio de autocomposição para a solução das controvérsias, ou pela celebração de negócios jurídicos sobre as regras processuais.

Cabral (2016, p.327) ensina que a colaboração já era preconizada pela literatura processual brasileira, extraída do ordenamento a partir dos princípios processuais da boa-fé, cooperação, contraditório, devido processo legal, dentre outros. Para o autor, o novo Código de

¹⁵ “O acordo por meio de decisões consensuais contém numerosas vantagens em relação a litígios prolongados. O acordo evita o tempo, a despesa e o risco de julgamento. Além disso, o acordo por meio da decisão consensual resulta em uma tutela detalhada e abrangente, o remédio exato que os demandantes buscam. As partes, em razão de seu conhecimento íntimo do caso, podem formular, por meio de seus próprios esforços criativos, uma decisão mais viável e bem ajustada do que um juiz. Os réus também são mais propensos a cumprir uma decisão que ajudaram a formular do que uma lhes foi imposta por um juiz federal.” (tradução nossa)

Processo Civil influenciou-se de ideologia claramente incentivadora das soluções negociais, sinalizando para “uma ampliação cada vez maior dos espaços de convencionalidade nas ações civis públicas, não só em relação ao direito coletivo, como também no que tange ao processo coletivo” (CABRAL, 2016, p.328).

O novo Código de Processo Civil autorizou, assim, expressamente a celebração de negócios jurídicos processuais, estabelecendo uma cláusula geral em seu artigo 190:

Art. 190. 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.

Vê-se que o dispositivo legal condicionou a celebração de convenções processuais a alguns requisitos: (1) a discussão deduzida em juízo deve envolver direitos passíveis de autocomposição; (2) as partes devem ser capazes; (3) deve haver situação de equilíbrio entre as partes (LIPIANI; SIQUEIRA, 2016). Importante considerar, assim, que no caso do processo civil de interesse público, em que se tutelam situações jurídicas coletivas, normalmente atreladas à implementação de políticas públicas, a análise do alcance das convenções processuais deve perpassar essencialmente pelas discussões sobre a possibilidade de autocomposição do direito em disputa.

Cabral (2016, p.329) relembra que, em se tratando de convenções atinentes a direitos processuais não há propriamente a disposição de direitos materiais da coletividade. Exemplifica que as convenções que alteram a forma de citação, ou os negócios que renunciam previamente a certos tipos de recursos ou meios de prova, não versam sobre o direito material, embora possam influenciar a solução final do processo relativo a ele. Por esse motivo, explica que “a indisponibilidade sobre o direito material não leva necessariamente à indisponibilidade sobre as situações jurídicas processuais, até porque a convenção processual pode reforçar a proteção que o ordenamento jurídico atribui aos bens com algum grau de indisponibilidade”.

A inexistências de limites claros sobre a convencionalidade envolvendo direitos coletivos dificulta a tarefa de delimitar o que se entenderia por direitos que admitam autocomposição. Para Rodrigues e Gismondi (2016, p.153), conquanto as normas processuais sejam instrumentais, não se pode negar que a situação jurídica processual convencionalizada pode influenciar o resultado da demanda e, por consequência, o direito material coletivo em disputa.

Doutro giro, Rodrigues e Gismondi (2017) defendem que a noção que deve ser averiguada para a aferição dos limites existentes às convenções processuais não segue necessariamente a ideia de indisponibilidade, mas a de autocomposição, que permite abarcar grande parte das questões envolvendo políticas públicas e direitos coletivos. Alertam que as soluções convencionadas podem servir para reforçar a proteção aos direitos ditos indisponíveis, preconizando assim a possibilidade de utilização de negócios jurídicos processuais como forma de conferir maior efetividade à tutela jurisdicional de litígios coletivos relativos à implementação de políticas públicas. Para os autores, a complexidade da efetivação judicial de políticas públicas possui reflexos diretos nas fases cognitiva e executiva dos processos judiciais, sendo imprescindível que a técnica processual se estruture adequada e eficientemente para a superação da crise jurídica submetida ao Judiciário. No campo cognitivo, considerando a complexidade dos temas submetidos à apreciação judicial, deve o procedimento ser estruturado para permitir o aprofundamento da fase probatória, inclusive com a utilização de provas atípicas. Na fase executiva, a técnica processual pode ser remodelada de forma a permitir a superação da crise satisfativa, tendo em vista que a solução de litígios complexos exige a participação de inúmeros sujeitos e o estabelecimento de diversos atos sequenciais que se prolongam no tempo.

Nesse viés, as convenções processuais poderão ser firmadas nas ações coletivas sempre que o procedimento judicial deva ser flexibilizado e adaptado, de modo a garantir a efetiva e a adequada tutela jurisdicional dos direitos fundamentais materiais envolvidos, podendo-se estabelecer, entre outras cláusulas, os prazos, o custeio dos meios de prova, a escolha consensual do perito, o reconhecimento da perícia já realizada, assim como a metodologia de aferição donexo causal e do dano. Os negócios jurídicos processuais celebrados nas ações de caráter estrutural facilitam o desenvolvimento da marcha processual, ao removerem pontos de discordância sobre regras processuais, refletindo positivamente no custo e no tempo de duração da demanda.

2.4.2 Execução negociada

Os espaços de consenso no processo estrutural podem ser construídos não somente na fase cognitiva, mas também no decorrer do longo processo de cumprimento da sentença que determina a realização de mudanças estruturais, em caráter prospectivo e continuado.

Dentre os problemas enfrentados durante a execução dos julgados, Costa (2012) explica que, em grande parte das lides que envolvem implantação de políticas públicas, está-se diante

de um conflito exlético, em que as duas partes estão erradas: o réu errou porque não cumpriu o objeto da pretensão; o autor errou porque exigiu o cumprimento em tempo infactível. Daí por que, em seu entendimento, um dos maiores contribuintes para o descumprimento das decisões judiciais é o próprio magistrado, que, de maneira unilateral, estipula prazos irrealizáveis para que o demandado cumpra o preceito. Na maior parte dos casos, os juízes se limitam a fixar prazos de forma apriorística e empírica, porém, na implantação judicial de uma política pública, deveriam socorrer-se de dados positivos, após certificar-se das possibilidades concretas do réu:

Por isso, quando o § 4º do artigo 461 do Código diz que o juiz deve fixar um prazo razoável para o cumprimento do preceito, ele está a referir-se não a uma razoabilidade abstrata (derivada de palpites e intuições), mas concreta (calculada em dados metodologicamente angariados). Esses dados podem ser obtidos numa audiência preliminar [*pretrial conference*] entre autor e réu. Dificilmente o juiz logrará obter dados, porém, para a fixação do prazo e o início de uma execução forçada: o réu nunca cooperará a contento para o sucesso de atos coercitivos a serem perpetrados contra ele próprio. Todavia, a audiência poderá ser frutífera se os dados forem utilizados para a construção de uma “execução” negociada. Após o réu expor à mesa sua capacidade real e concreta de implantar a política pública, o juiz terá melhores subsídios para propor às partes um acordo sobre o cumprimento voluntário da decisão liminar ou da sentença dentro de um cronograma (COSTA, 2012, p. 11).

A formulação e a implementação do remédio estrutural a partir da ampla participação dos envolvidos, como os titulares dos diversos interesses vitimados e os responsáveis por levar adiante as reformas burocráticas, são a essência para remover, ou ao menos reduzir, os obstáculos que poderiam afetar a efetividade da decisão. Assim, mesmo considerando o papel relevante do juiz ao proferir decisões estruturais, Sturm (1991) explica que a colaboração dos envolvidos é fundamental na implementação do remédio estrutural:

Unlike the court's role in adjudicating liability or assessing damages, its role in implementing a public law remedy depends upon the cooperation of the actors who must live with it. Participation in the formulation of the remedy serves the instrumental goal of increasing the likelihood that the remedy will succeed by promoting a higher level of acceptance of and commitment to the remedy. Participation at the remedial stage also serves an integrative function by defining the community that is responsible for implementing the remedy. Participation charges them with a common goal: the development of a plan to eliminate ongoing illegal conditions and practices. The process of involvement serves the value of identifying the group of parties responsible for a particular social problem and involving those parties in the problem solving enterprise.¹⁶

¹⁶ “Ao contrário do papel do tribunal em julgar a responsabilidade ou avaliar os danos, o seu papel [do juiz] na implementação de um remédio de direito público depende da cooperação dos atores que devem viver com ele. A participação na formulação do remédio atende ao objetivo instrumental de aumentar a probabilidade de que o remédio seja bem-sucedido, promovendo um nível mais alto de aceitação e compromisso com a solução. A participação no estágio de remediação também serve para uma função integrativa, definindo a comunidade responsável por sua implementação. A participação tem um objetivo comum: o desenvolvimento de um plano para eliminar condições e práticas ilegais em andamento. O processo colaborativo tem como valor a identificação do grupo de partes responsáveis por um problema social específico e envolver essas partes na tarefa de solução de problemas” (tradução nossa).

A participação dos responsáveis e dos afetados pela mudança estrutural firma o comprometimento de todos para o alcance de um objetivo comum: a implementação do remédio, transformando-se em realidade o comando constante da sentença estrutural. O diálogo entre os atores da demanda permite a definição de um verdadeiro plano estratégico, cujo objetivo primordial é o alcance da concretização do valor constitucional, sendo necessário, para tanto, a definição das atividades, em etapas e cronograma factível, definindo-se, principalmente quem serão os responsáveis por cada ação. Dificilmente uma execução baseada em um único comando abstrato e com prazos estanques seria capaz de, por si só, ensejar a movimentação da complexa máquina administrativa em direção à implementação de política pública.

A pactuação para o avanço do cumprimento da sentença estrutural pode se realizar por meio das chamadas mesas de diálogo, que incluem entre os participantes não somente as partes, mas um grupo de pessoas relacionadas à demanda, inclusive membros da sociedade civil e científica. Verbic (2017) exemplifica como uma mesa de diálogo foi importante para a resolução de conflito estrutural na Argentina, denominado de causa *Verbitsky*, relacionado à melhoria da situação das pessoas privadas de liberdade na província de Buenos Aires. No caso, a Corte ordenou ao Poder Executivo local que convocasse uma mesa de diálogo, com a participação das partes e de outros atores da sociedade civil que pudessem trazer ideias, para que, em um ambiente de discussão facilitada, fossem criadas soluções consensuadas e sustentáveis. Igualmente, a Corte deliberou que, a cada 60 dias, a mesa de diálogo produzisse informes sobre os avanços obtidos, o que foi fundamental para a implementação de melhorias no sistema carcerário.

Em um caso um pouco mais simples, concernente à construção de duas escolas de ensino médio em área próxima a uma reserva indígena americana, para reduzir a distância de deslocamento dos alunos, a cooperação entre as partes foi essencial para a efetiva construção das escolas (ANDERSON, 1986). Durante a fase de implementação do remédio, as partes negociaram ativamente e realizaram reuniões periódicas, compartilhando informações de forma transparente, com pouca ou nenhuma interferência do juiz. Em sua pesquisa realizada essencialmente por meio de entrevistas com os envolvidos, Anderson (1986) enfatiza que a atmosfera das reuniões era informal e em clima cooperativo, e que o bom relacionamento entre as partes, assim como a comunicação aberta e o mútuo compromisso em encontrar soluções conjuntas, contribuíram para a remoção dos problemas de atraso nas obras.

Um conflito complexo, multipolar e que necessita de intervenção continuada em múltiplas etapas para a sua solução exige ferramentas muito mais sofisticadas para a execução

do remédio estrutural do que a clássica imposição de multa pelo descumprimento na execução forçada. Na execução negociada prepondera o consenso e não a coerção, construindo-se conjuntamente um cronograma viável para cada uma das fases de implementação da política pública, que substitui um sem número de medidas coercitivas, que pouco tem resultado em efetividade da prestação jurisdicional.

2.4.3 Solução fora do processo: compromisso de ajustamento de conduta

Nos tópicos anteriores buscou-se expressar como a abertura de espaços de consensualidade no bojo do processo pode favorecer a resolução célere e efetiva dos conflitos estruturais, a partir da redução do grau de litigiosidade entre as partes e demais afetados pela demanda. E se houvesse a redução máxima do dissenso, a ponto de não ser necessário o ajuizamento de ação coletiva para garantir a resolução de um conflito estrutural? Seria possível a realização de acordo extrajudicial para dar fim a um litígio estrutural, concretizando um valor constitucional fundamental, sem a interferência do Poder Judiciário?

O arcabouço normativo nacional que rege a tutela coletiva prescreve o compromisso de ajustamento de conduta como o instrumento extraprocessual de solução de conflito coletivo. O artigo 5º, § 6º, da Lei 7347/85, dispõe que: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

A previsão legal, entretanto, não afasta a necessária discussão sobre os limites para a realização de acordo fora do processo em questões estruturais, especialmente porque se trata de conferir concretude a um valor constitucional fundamental, mediante um ajuste de vontades entre as autoridades públicas e os legitimados, que não são titulares do direito, mas representantes processuais para a sua defesa, em um ambiente multipolar e fluido como o dos litígios estruturais.

A primeira questão que usualmente se levanta quanto ao ajustamento de conduta é a impossibilidade de se realizar transação, em razão da indisponibilidade dos direitos pelos legitimados. Classicamente, o compromisso de ajustamento de conduta tem sido entendido como um instrumento de adesão da conduta do violador do direito aos dispositivos legais, servindo o ajuste apenas para disciplinar cláusulas de modo, tempo e lugar de cumprimento da obrigação. Nesse sentido, Rodrigues (2016) conceitua o ajustamento de conduta como um negócio jurídico bilateral, para a proteção dos direitos transindividuais, com o efeito de acertar a conduta do obrigado às exigências legais.

Essa discussão, contudo, tem se aberto ao debate trazido pelas ondas de acesso à Justiça, levantando-se vozes a favor de se considerar possível a aplicação o regramento da transação aos direitos coletivos amplamente considerados, se essa forma de resolução de conflitos se mostrar a mais adequada para a efetivação dos direitos (DIDIER Jr; ZANETTI Jr, 2016). Venturi (2016) aponta que, embora os direitos indisponíveis (af incluídos os interesses sociais) em regra não admitam transação, não se pode afastar aprioristicamente a possibilidade de, por meio de um juízo de ponderação, admitir processos de negociação nos conflitos a seu respeito, se isso se revelar, concretamente, a opção mais vantajosa à sua própria proteção.

Especificamente no que tange aos litígios estruturais, conforme já tratado nos tópicos anteriores, a solução que se busca conferir ao conflito visa preponderantemente a uma transformação futura da realidade social, por meio de mudanças estruturais que confirmem concretude a um valor constitucional ainda não implementado ou com implementação deficiente. Nesse cenário, a resolução consensual de um litígio estrutural por meio de um compromisso de ajustamento de conduta não constituiria transação acerca de um direito lesado, mas sim a definição dos contornos de um valor constitucional abstrato.

Não só o Poder Judiciário é chamado a dar concretude aos valores constitucionais. Na verdade, a própria Administração Pública, na medida em que formula e implementa as políticas públicas, assim já o faz. O litígio estrutural ocorre quando a política é inexistente ou ineficaz, o que legitima os representantes dos interesses sociais lesados a buscarem a alteração do estado de coisas, para a elaboração ou o ajuste da política ao comando constitucional, o que pode se dar por meio de uma ordem judicial, dotada de cogência, mas também pode se produzir a partir do consenso obtido com os responsáveis pelas mudanças na esfera burocrática. Se a função primordial da Administração Pública é promover, de sponte própria, sem a interferência do Poder Judiciário, as políticas governamentais, porque não poderia ajustar consensualmente com os legitimados para a defesa dos interesses sociais a construção ou a remodelagem de tais políticas?

Cambi e Lima (2011, p. 12), defendendo a utilização do ajustamento de conduta para a implementação de políticas públicas, enumeram diversas circunstâncias que tendem a favorecer o emprego da solução consensual, em busca de resultados mais satisfatórios e adequados à concretização dos interesses metaindividuais objeto da política governamental:

- (a) grande complexidade das questões envolvidas, relacionadas a conhecimentos extrajurídicos e muito específicos, e que, por isso, seriam tratadas com muita dificuldade na via judicial, porquanto, em regra, dependentes de demoradas e plurívocas perícias; (b) dificuldade de se visualizar com clareza a forma de corrigir a lesão transindividual ou a existência de discricionariedade nesta

identificação; (c) presença de vários sujeitos, muitos deles possíveis demandados, com interesses conflitantes e de difícil coordenação em um processo judicial, exigindo exaustivas negociações e concessões mútuas, cujo registro possibilita a execução direta das obrigações pactuadas; e (d) dificuldade de garantir o correto cumprimento da lei ou da decisão judicial, em virtude da ausência de mecanismos eficazes de fiscalização ou sanção, que podem ser acordados no compromisso.

Gavronski (2010) alerta, porém, que pretender concretizar e criar o direito fora do processo, sem a participação do juiz – sobretudo em se tratando de tutela coletiva, na qual os interesses são defendidos por quem não é seu titular – requer especial cautela, não havendo como se sustentar de forma ilimitada e incondicionada as soluções extraprocessuais em nome de uma suposta efetividade da tutela coletiva, o que poderia causar problemas de toda ordem, talvez até mais graves do que aqueles gerados pelo processo judicial coletivo. O autor defende que o simples consenso entre um legitimado coletivo e aquele identificado pela norma como o responsável pela realização do direito é insuficiente para assegurar a legitimidade das soluções extraprocessuais, em especial diante da indisponibilidade dos interesses sociais. Doutra parte, aponta ser necessário identificar outras fontes de legitimidade para tais soluções, como a abertura para maior participação social em uma sociedade pluralista e a capacidade da concretização do direito poder ser sustentada como correta por meio de uma argumentação racional pautada no direito vigente.

A abertura para a participação social na formulação do ajustamento de conduta apresenta-se, nesse aspecto, fonte de legitimidade para as soluções consensuadas em matéria coletiva. Importante, assim, que o acordo extraprocessual em litígios estruturais seja obtido a partir do amplo consenso, envolvendo não só os representantes processuais, mas também por meio da abertura aos mais diversos grupos afetados, sob pena de se incorrer nos mesmos problemas identificados na tutela adjudicatória, de falhas na representação e baixa participação social.

Essas ideias serão melhor desenvolvidas no próximo capítulo, que tratará de alguns parâmetros importantes para nortear a atuação resolutiva extrajudicial do Ministério Público no tratamento dos litígios estruturais.

2.5 ENTRE A JURISDIÇÃO E A AUTOCOMPOSIÇÃO, EXISTE UM MÉTODO ADEQUADO PARA A SOLUÇÃO DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS?

Conquanto inúmeras vantagens tenham sido apresentadas para a utilização dos métodos autocompositivos para o tratamento dos litígios estruturais, a questão é que simplesmente não se pode abrir mão da tutela jurisdicional por adjudicação. A ampliação dos espaços de

consensualidade não só entre os grupos titulares dos interesses tutelados, mas também com os integrantes das esferas política e administrativa responsáveis por levar a efeito a reforma estrutural, certamente tornam as medidas mais céleres e efetivas, reduzindo o número de recursos, impugnações, pedidos de prorrogações de prazos e outras intercorrências que acabam conduzindo as demandas por um longo e tortuoso caminho até o efetivo cumprimento do provimento jurisdicional, que pode mesmo até nunca ocorrer. Os métodos autocompositivos também favorecem a participação dos grupos atingidos na concretização do direito, reduzindo o papel do legitimado processual para a defesa dos interesses sociais, ampliando assim a legitimidade das medidas. De toda sorte, em muitas hipóteses, só se mostra viável conduzir mudanças estruturais por meio do processo e, mesmo quando o acordo extrajudicial é plausível, deve-se reconhecer que ele se constrói à sombra do processo. Quer dizer, os litigantes só firmam um acordo, porque o acordo é a melhor solução possível, à vista do processo, e porque o processo funciona como soldado de reserva para a exigência, em caso de descumprimento.

Salles (2017a, p.201) observa que “a tutela jurisdicional tem o significado de um recurso potencial, exercendo um importante papel simbólico para afastar o descumprimento da regra de direito material sem mesmo chegar a ser demandado”. Defende que, na consideração da efetividade da tutela jurisdicional deve-se tomar em conta fatores que possam retratar a totalidade de seus efeitos e de suas finalidades mediatas (prestação da tutela à parte reclamada) e imediatas (relacionados com os valores e objetivos do ordenamento jurídico) (SALLES, 2017a, p.203).

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo processo coletivo clássico para o tratamento de litígios estruturais, a doutrina mais progressista o considera indispensável para ocasionar mudanças sociais (CUMMINGS; RHODE, 2009). Aponta-se que o processo pode trazer benefícios indiretos para a melhoria institucional, como o aumento da visibilidade de uma causa, auxiliando a colocar em movimento outras forças sociais que permaneceriam alheias ao problema. Também relembra-se que a avaliação dos ganhos decorrentes de um processo deve ser feita de acordo com as alternativas existentes. Ademais, a afirmação de que o resultado de um processo coletivo é insatisfatório não deveria ser feita sem que se apontasse qual instrumento poderia ter gerado o efeito esperado. Em alguns casos, a alternativa ao processo é a manutenção do *status quo*, porque nenhuma outra ferramenta de mudança social se apresenta com potencial concreto para fazer a alteração que se pretende (CUMMINGS; RHODE, 2009).

Todas essas considerações sobre a importância do processo coletivo como ferramenta de solução de conflitos estruturais não afastam as constatações sobre as vantagens da ampliação

dos espaços de consenso dentro do próprio processo coletivo ou fora dele (mas sempre tendo presente o processo como instrumento importante de referência para se firmar bons acordos e para a coerção em face do eventual descumprimento). Ampliar a participação dos grupos afetados pelo litígio e dos gestores responsáveis pela alteração da estrutura burocrática na construção da decisão estrutural e em sua implementação é essencial para o incremento da efetividade das medidas estruturais.

A questão a se considerar é que, preconizar o emprego dos métodos autocompositivos nos litígios estruturais não significa anular a via jurisdicional. Osna (2017, p. 184) defende que a atuação do Judiciário em conflitos estruturais deve passar por uma maior abertura dialógica para a obtenção de consensos:

A questão, aqui, se dá pela própria complexidade da tutela esperada: tratando-se de aspectos com impacto social elevado, relacionando-se com diferentes valores coletivos, seria razoável que os próprios envolvidos contribuíssem para a formação do provimento e para o seu contínuo aprimoramento. Mais do que uma imposição unilateral, o processo se tornaria palco de negociações e de debates prospectivos, procurando uma regulação razoável.

Assim, sem deixar de levar em consideração o papel da Jurisdição, apresenta-se como caminho possível a busca pelo consenso, mediante a formação de pactos extrajurisdicionais, quando adequados para a defesa efetiva dos direitos coletivos, sempre conduzidos pelos legitimados, mas com todas as cautelas necessárias para se conferir legitimidade e efetividade aos acordos nas questões estruturais.

O Ministério Público, em razão do seu papel constitucional de garantia de acesso à Justiça, de agente de transformação social para a concretização dos valores fundantes do Estado democrático de direito e de *ombudsman* para exigir dos entes públicos o efetivo respeito aos direitos e garantias assegurados constitucionalmente, ostenta os requisitos necessários para atuar como protagonista na obtenção de consensos para a solução efetiva dos litígios estruturais e implementação das medidas necessárias a se assegurar o direito fundamental violado ou ameaçado. De fato, a condição do Ministério Público de defensor do regime democrático, da ordem jurídica e de legitimado coletivo universal confere à Instituição o arcabouço normativo necessário para defesa adequada dos direitos e interesses coletivos que conduzem à mudança estrutural.

Nesse cenário, deve-se reconhecer que a República Federativa do Brasil é regida, na ordem interna e internacional, pelo princípio da solução pacífica das controvérsias (preâmbulo e artigo 4º, inciso VII, CR/1988), de forma que a priorização dos métodos autocompositivos

para a solução dos conflitos afetos à atribuição do Ministério Público deve nortear a atuação resolutiva da instituição.

Conquanto a Constituição da República de 1988 tenha consagrado o princípio da solução pacífica dos conflitos e atribuído relevantes funções ao Ministério Público, não se deve olvidar que a instituição não é a titular dos interesses sociais, mas sim legitimada para a sua defesa. Nessa medida, a solução consensual envolvendo relevantes valores constitucionais requer a observância de parâmetros institucionais fundados na teoria constitucional dos direitos fundamentais, levando-se em consideração a inserção dos direitos coletivos amplamente considerados como direitos fundamentais, assim como o princípio da transformação social, inscrito no artigo 3º da CR/1988 (ALMEIDA, 2016).

Importante analisar, nessa perspectiva, alguns parâmetros que podem nortear a atuação autocompositiva do Ministério Público nas lides estruturais, de forma a se obter uma solução não somente efetiva, mas também justa e dotada de legitimidade social. Essas questões serão desenvolvidas no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 3 – ALGUMAS DIRETRIZES PARA NORTEAR A ATUAÇÃO RESOLUTIVA EXTRAJURISDICIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS: DA NECESSÁRIA PRIORIZAÇÃO DA AUTOCOMPOSIÇÃO, COM A OBSERVÂNCIA DE PARÂMETROS QUE PROMOVAM A EFETIVIDADE E A LEGITIMIDADE DAS SOLUÇÕES CONSENSUAIS.

A priorização do emprego de métodos autocompositivos para a solução de conflitos é medida preconizada pela Carta Constitucional, que consagrou o princípio da solução pacífica das controvérsias, na ordem interna e internacional, conforme disposições inscritas no preâmbulo e no artigo 4º, inciso VII, da CR/1988.

Conforme já ressaltado, o atual estágio do enfoque de acesso à Justiça abriu as portas para todos os mecanismos legítimos de proteção e de efetivação dos direitos, individuais ou coletivos, para expressar a importância de se vislumbrar o tratamento dos conflitos para além da tutela por adjudicação, reconhecendo também o papel da autocomposição.

Na tutela coletiva, deve-se reconhecer, entretanto, que o consenso entre o legitimado e aquele identificado pela norma como responsável pela realização dos direitos e interesses coletivos é insuficiente para assegurar legitimidade às soluções extrajurisdicionais, notadamente diante da não titularidade dos direitos pelos legitimados coletivos (GAVRONSKI, 2010).

O devido processo legal, em seu sentido processual, é uma exigência para que o estado possa agir impositivamente sobre a liberdade e a propriedade daqueles submetidos a sua autoridade. Como proteção contra o uso da força, o devido processo legal é garantia fundamental e se viabiliza, assim, por meio de um procedimento formal (processo) capaz de assegurar a observância do contraditório e da ampla defesa. Para que o estado-juiz profira uma decisão impondo uma sanção ou interferindo nos direitos individuais ou coletivos, devem ser asseguradas tais garantias, de forma que haverá sempre um limite para a simplificação do processo em favor da efetividade dos direitos (GAVRONSKI, 2010).

Gavronski (2010) ressalta que, nesse contexto, as técnicas extraprocessuais ganham importância, pois, a partir do consenso, dispensa-se o uso da força, proporcionando grau de efetividade à tutela coletiva, que não seria possível ao processo oferecer sem suprimir parte das garantias que constitucionalmente está obrigado a garantir. Conquanto não seja possível anular a via do processo, eis que em determinadas situações o uso da força é inevitável, o autor preconiza que os legitimados coletivos, especialmente o Ministério Público, priorizem o

consenso, com o emprego de técnicas extraprocessuais, que garantem inúmeras vantagens, resumidas no quadrinômio: rapidez, baixo custo, resolutividade (equacionamento efetivo e implementável da solução) e satisfação dos envolvidos (advinda especialmente do incremento da participação).

A efetividade da tutela extraprocessual coletiva deve ser, por conseguinte, sempre buscada pelo Ministério Público, mas sem se descuidar da observância de fatores que garantam a legitimidade¹⁷ dos acordos, devendo-se, para tanto, assegurar-se que a solução jurídica alcançada possa ser sustentada como correta por meio de uma argumentação jurídica racional, e que o consenso seja decorrente da participação dos interessados na construção das soluções (GAVRONSKI, 2010).

Quanto maior a amplitude do remédio e a pluralidade de direitos envolvidos na disputa, maior deve ser a participação dos interessados, de maneira que, nos litígios estruturais, deve haver a maximização dos espaços de construção compartilhada das soluções. Da mesma forma, o consenso participativo nos litígios estruturais deve resultar em solução que represente, à luz do direito, uma pretensão de correção à grave violação ou ameaça questionada.

Sob esse prisma, tratando-se de conflitos estruturais, em que se busca a concretização de valores constitucionais, torna-se essencial ser demonstrável que o acordo representa uma tutela efetiva dos interesses sociais, além de não ser arbitrário, mas construído pela via participativa e justificável em termos racionais como o mais adequado para a proteção dos direitos coletivos. Importante, assim, analisar alguns parâmetros que podem nortear a atuação resolutiva extrajudicial do Ministério Público nas lides estruturais, de forma a se obter uma solução que seja ao mesmo tempo efetiva e também dotada de legitimidade social.

3.1 DIRETRIZES REFERENTES À LEGITIMIDADE DAS SOLUÇÕES CONSENSUAIS

3.1.1 Participação social e representatividade adequada dos interesses dos grupos afetados pelos litígios estruturais

Conforme já apontado no decorrer deste trabalho, uma das características mais marcantes dos litígios estruturais é a multiplicidade de interesses que se inter-relacionam. Ao contrário do litígio tradicional, de organização bipolar, quer dizer, um buscando algo e outro

¹⁷ Conforme esclarece Gavronski (2010), legitimidade aqui não está sendo empregada no sentido de legitimidade processual coletiva, mas sim legitimidade da própria solução jurídica alcançada por meio das técnicas extraprocessuais.

resistindo a essa pretensão, o conflito estrutural apresenta a formação de diversos núcleos de posições muitas vezes antagônicas em torno do tema tratado (ARENHART, 2017).

Nos litígios estruturais, busca-se a concretização de valores constitucionais, de maneira que, nessas hipóteses, para Costa e Fernandes (2017, p.366), a tutela coletiva apresenta-se como um mecanismo de controle político e prospectivo de políticas públicas:

Isso porque, na sociedade de massa, pluralista por natureza, não raro se conflitam interesses metaindividuais antagônicos, porém legítimos, de grupos sociais diversos. A definição de qual interesse conflitante deva prevalecer em determinado caso concreto é tarefa de natureza eminentemente política. Principalmente por meio da ação civil pública, atribuiu-se ao Poder Judiciário a incumbência de dar concretização a princípios e valores constitucionais e, assim, definir no caso concreto qual interesse, entre vários, deverá ser reconhecido como interesse público e consequentemente tutelado pelo ordenamento jurídico.

Tradicionalmente, a decisão judicial extrai a sua legitimidade da participação das partes, pela via do contraditório travado no processo. Entretanto, nas ações em que se discutem direitos sociais na perspectiva coletiva, a participação dos interessados deve ser reforçada, diante das dificuldades para que os legitimados coletivos exerçam em juízo a defesa integral de um leque de interesses inter-relacionados ao objeto do litígio.

Os interesses metaindividuais tem como titular uma coletividade desprovida de personalidade jurídica e, portanto, não apta à sua defesa por meio da técnica da legitimidade ordinária. A questão da representação dos interesses difusos foi objeto da segunda onda de acesso à Justiça. Uma vez que nem todos os titulares de um direito difuso podem comparecer em juízo para defender pessoalmente seus interesses, foi preciso eleger um representante adequado para agir em benefício da coletividade (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

No Brasil, o sistema jurídico de tutela coletiva¹⁸ acolheu uma sistemática fundamentalmente estatal, baseada no Ministério Público, que pode propor e deve intervir naqueles processos iniciados por outros legitimados e neles prosseguir em caso de desistência ou abandono. Há ainda a possibilidade de entidades estatais e entes governamentais despersonalizados promoverem a defesa judicial desses interesses. A modalidade organizacional foi prevista de forma subsidiária, pois a entidade não governamental está submetida aos requisitos de ter um ano de constituição e possuir disposição estatutária (SALLES, 2017b, p. 247).

¹⁸ A Lei 7.347/1985, em seu artigo 5º, dispõe que são legitimados para a propositura da ação civil pública: (I) Ministério Público; (II) Defensoria Pública; (III) União, estados, Distrito Federal, municípios; (IV) a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (V) as associações constituídas há pelo menos um ano e que incluam dentre as suas finalidades a proteção do interesse objeto da demanda.

Arenhart (2017), entretanto, alerta para o risco de que a representação – pelo legitimado coletivo – dos interesses metaindividuais de massa possa se revelar fictícia, na medida em que a vontade do autor coletivo esteja desalinhada daquela manifestada pela sociedade ou pelo grupo em favor de quem se atua. Diz que, se essa questão é problemática nos processos coletivos em geral, é ainda mais grave quando se trata de processos estruturais, em que convergem vários interesses distintos, de forma que é imprescindível que todas as posições possam participar do processo. Entende que, sempre que possível, a participação direta dos grupos atingidos deve ser permitida pela via do litisconsórcio. Doutra parte, reconhecendo que em algumas hipóteses a participação direta de todos os interessados em um litígio estrutural é inviabilizada por questões de ordem prática (tumulto processual) e também teórica (interesses metaindividuais despersonalizados não podem ser representados por um indivíduo), aponta a necessidade de que sejam empregados outros mecanismos de participação, como o instituto do *amicus curiae*¹⁹ e as audiências públicas.

Vitorelli (2017) defende que, para a representatividade de todos os interesses nos processos estruturais, deve-se empregar a técnica do *town meeting*, expressão consagrada pelo professor Stephen C. Yeazell, para definir o método pelo qual o juiz delimita as questões relevantes em um processo complexo e oportuniza diálogos com a sociedade impactada, por meio de audiências e eventos públicos, para permitir a participação direta e informal do maior número possível de interessados.

A atuação do legitimado coletivo, portanto, deve-se atrelar à abertura para a participação dos próprios interessados, sempre que possível, ou ao menos ao emprego de mecanismos que proporcionem a captação da vontade dos grupos e à sua defesa a contento. Com efeito, se o legitimado atua em favor dos interesses titularizados pela coletividade, deve proporcionar que a sociedade em geral, os grupos e os indivíduos expressem diretamente a sua vontade ou ao menos buscar extrair tal vontade e levá-la ao processo.

A maior participação no processo coletivo estrutural, nas palavras de Ferraro (2017, p. 551-552), tem vários fundamentos, não se relacionando tão somente com a legitimidade das decisões, mas também com a melhoria da qualidade dos provimentos e ganhos de efetividade em seu cumprimento:

Essa exigência de aumentar a participação pode ter diferentes justificativas, como um

¹⁹ Sobre a figura do *amicus curiae*, dispõe o Código de Processo Civil: “Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

fundamento democrático (no sentido de que tem que haver participação para conferir legitimidade ao que for decidido no processo, ou seja, todos tem de ter voz), deliberativo (para incrementar a qualidade da decisão), ou mesmo pragmático (sem uma adequada participação de diferentes sujeitos, em especial daqueles que são “de interesse para o processo”, a própria delimitação do problema e a concretização de uma possível solução podem restar prejudicadas – para exemplificar, pense-se naqueles que podem bloquear o cumprimento da decisão).

Nesse sentido, discute-se a questão relacionada à atuação adequada do legitimado coletivo na expressão dos interesses dos grupos afetados. O professor Gidi (2002) registra o importante papel desempenhado pelos juízes norte-americanos no exercício do controle da representatividade adequada nas *class actions*. Na visão do autor, isso permite que três resultados sejam alcançados: reduz o risco de colusão, incentiva uma conduta vigorosa do representante e do advogado do grupo e assegura que sejam levados ao processo os reais interesses dos membros do grupo. Na perspectiva brasileira, defende que, conquanto não exista previsão expressa nas normas processuais a respeito do controle da representatividade adequada dos interesses do grupo, é possível extrair do texto constitucional o acolhimento do instituto, que decorre diretamente do princípio do devido processo legal coletivo. Assim, os direitos de ser citado, de ser ouvido e de apresentar defesa em juízo, são substituídos pelos direitos de ser citado, ouvido e defendido por meio de um representante adequado.

Pelo visto, a questão da defesa adequada dos interesses atingidos por um litígio estrutural é questão central enfrentada pelo processo coletivo e não pode deixar de ser devidamente considerada quando se buscam soluções extraprocessuais.

Nesse cenário, a construção de consensos na tutela coletiva de conflitos complexos, mediante o emprego de técnicas extraprocessuais, apresenta diversas vantagens para a efetividade da solução, advindas principalmente do caráter não formalístico e não taxativo dos instrumentos que viabilizam a autocomposição. Não se pode olvidar, doutro giro, que tais consensos devem ser alcançados mediante a mais ampla participação dos atingidos e demais interessados, garantindo-se a legitimidade dos acordos diante do pluralismo da sociedade moderna complexa.

A atuação resolutiva do Ministério Público para o tratamento adequado dos litígios estruturais não pode se distanciar, dessa maneira, da observância de medidas para assegurar a participação social na construção das soluções consensuais extrajurisdicionais. Esses aspectos serão melhor analisados nos tópicos a seguir.

3.1.2 Ministério Público e os mecanismos de participação social na tutela coletiva

Ressalte-se que, tratando-se do Ministério Público, o emprego de técnicas extraprocessuais para conferir maior participação dos grupos afetados na construção da solução dos litígios estruturais tem ainda mais amplas perspectivas, tendo em vista que o rol de mecanismos de atuação da instituição previsto na legislação não é taxativo, podendo ser empregado qualquer meio legítimo e adequado para a defesa e a concretização de direitos afetos às atribuições da instituição.

Conforme já defendido, como o rol dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais que devem ser protegidos e efetivados pelo Ministério Público é exemplificativo (artigo 5º, § 2º, da CR/1988), por consequência, o rol dos mecanismos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional do Ministério Público também é meramente exemplificativo (ALMEIDA, 2016). Assim, vale trazer à baila, novamente, a tese institucional aprovada no XXII Congresso Nacional do Ministério Público acerca da não taxatividade dos instrumentos de atuação do Ministério Público, que, dentre as conclusões, afirmou que:

5. No plano extrajurisdicional, o Ministério Público poderá utilizar-se de mecanismos atípicos, mas jurídica e socialmente legítimos, tais como acordos para a pactuação com o poder público sobre a implementação de políticas públicas necessárias e socialmente relevantes; poderá, ainda, utilizar-se de projetos sociais e institucionais, reuniões coletivas, além de ser possível e até recomendável o uso do direito de petição, nos termos do art. 5º, XXXIX, alínea “b, da CR/1988, podendo se valer também de outros mecanismos legítimos, mesmo que não previstos expressamente na Constituição ou na lei. (ALMEIDA; DAHER; LOPES, 2017).

Nessa perspectiva, vislumbra-se que o Ministério Público dispõe de amplo leque de mecanismos de atuação extrajurisdicional, que devem ser empregados para o exercício de suas funções constitucionais de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Considerando-se que, nos litígios estruturais, a participação dos afetados pelo conflito é medida que imprime legitimidade à solução alcançada, é dever do Ministério Público, enquanto legitimado universal para a defesa dos interesses sociais, promover todas as medidas para assegurar a ampla representatividade da pluralidade de interesses envolvidos, empregando os instrumentos adequados para tal desiderato.

Com efeito, o princípio da participação deve repercutir em cada um dos instrumentos de atuação extrajurisdicional para a tutela coletiva postos à disposição do Ministério Público. Assim, no inquérito civil, recomenda-se a abertura à participação de outros legitimados coletivos e das pessoas e grupos afetados. Não se trata de conferir ao inquérito civil a natureza de contraditório, mas sim de proporcionar aos interessados a oportunidade de contribuir com a busca pelo consenso.

No que tange aos compromissos de ajustamento de conduta, Vitorelli (2016) chama a atenção para o fato de que, a mera natureza negocial do procedimento não é suficiente para que sejam afastados os problemas de reduzida participação dos interessados nos processos coletivos, já que, mesmo no compromisso, mantém-se o protagonismo dos atores formais do litígio, desvinculados das pessoas que concretamente terão que conviver com a decisão.

Nessa medida, antes de se firmar um compromisso de ajustamento de conduta entre o legitimado e responsável pela lesão, é preciso não só viabilizar a participação social, mas também abrir as negociações a outros legitimados coletivos de reconhecida atuação na matéria, inclusive para reduzir o risco de questionamento judicial (GAVRONSKI, 2010).

O mais clássico mecanismo de participação social é a realização de audiências públicas, que se fundamenta no princípio constitucional da soberania popular. O Estado Democrático de Direito funda-se na sujeição dos governantes à vontade do povo, que se expressa não somente por meio do voto, mas também a partir de instrumentos que garantam a expressão dessa vontade, como as audiências públicas, que não se destinam somente à Administração Pública ou ao processo legislativo, mas também ao Poder Judiciário²⁰, ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

No que concerne ao Ministério Público, previu-se a realização de audiências públicas no artigo 27, inciso IV, da Lei 8.625/1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Ainda que não exista a mesma previsão na Lei Complementar 75/93, Lei Orgânica do Ministério Público da União, aplica-se a disposição a todos os ramos, pois todos integram uma mesma instituição, informada pelo princípio constitucional da unidade (GAVRONSKI, 2010). Com efeito, a demonstrar que o mecanismo está à disposição para o exercício das atribuições do Ministério Público, o CNMP regulamentou as audiências públicas no âmbito de todas as unidades da União e dos Estados, por meio da Resolução 82, de 29 de fevereiro de 2012.

Assim, na tutela coletiva, a audiência pública permite a abertura à participação de todos os segmentos sociais, estejam eles reunidos perante entidades civis ou governamentais, ou individualizados. Na visão de Mazzilli (2015, p.346), a audiência pública constitui:

Um mecanismo pelo qual o cidadão e as entidades civis (as entidades chamadas não governamentais) podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades institucionais e, mais especificamente, participar de sua tarefa constitucional consistente no zelo do interesse público e na defesa de interesses

²⁰ As Leis 9.868, de 10 de novembro de 1999, e 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que regulamentam o processo e o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade e de constitucionalidade, e a arguição de descumprimento de preceito fundamental, preveem a possibilidade de realização de audiências públicas, para ouvir pessoas com experiência e autoridade na matéria. Como percebido por Almeida (2003), o controle concentrado de constitucionalidade insere-se como objeto material do direito processual coletivo especial.

metaindividuais.

Importante ressaltar que a audiência pública não se destina apenas a ouvir a sociedade, mas também às próprias autoridades administrativas apontadas como responsáveis por tomar providências relativas aos fatos investigados. Nos litígios estruturais, em que se mostra necessária uma reforma nas instâncias burocráticas do Estado para dar concretude aos valores constitucionais, revela-se de especial importância o comparecimento das autoridades administrativas com atribuição para o tema, para que possam contribuir com elementos essenciais para a construção da solução pela via do consenso.

Para além das audiências públicas, o Ministério Público pode extrair a vontade popular por meio de outros mecanismos que permitem a coleta da opinião pública, como as reuniões públicas, os debates e a utilização de canais de comunicação destinados a recolher as tendências e interesses dos grupos sociais, especialmente por meio das Ouvidorias, permitindo-se a pluralização da participação (MOURA; ANDRADE, 2018).

Em essência, a concepção do rol legal dos mecanismos de atuação extrajudicial do Ministério Público como meramente exemplificativo é expressão do papel de instituição garantia fundamental constitucional de acesso à Justiça, que deve proteger e efetivar os direitos constitucionais fundamentais enumerados não taxativamente no texto constitucional (cláusula constitucional aberta prevista no § 2º do artigo 5º da CR/1988). Essa perspectiva autoriza o empregado de todos os meios legítimos à disposição do Ministério Público para viabilizar a máxima participação social na construção de acordos na tutela coletiva extrajudicial, como forma de assegurar a legitimidade das soluções consensuais e a expressão do princípio democrático (artigo 1º da CR/1988).

3.1.3 Representatividade e a abordagem pluralista dos interesses

A representatividade e a participação de todos os grupos afetados são medidas que conferem legitimidade às soluções extrajudiciais consensuais alcançadas nos litígios estruturais. Um desafio que se apresenta, doutro giro, é definir se todos os núcleos de interesse estão realmente representados ou participando diretamente na construção dos consensos nos litígios de natureza multipolar, de forte conflituosidade, em que as relações de concordância e discordância não são facilmente identificáveis. Em um contexto marcado pela crescente complexidade das relações sociais, importante identificar a integralidade das legítimas expectativas dos grupos sociais, atentando-se para o risco da ocorrência de sub-representação.

Em que pese a fundamental relevância dos interesses coletivos para a sociedade, a dispersão de sua repercussão entre os indivíduos pode gerar distorções para a sua representatividade. Utilizando ferramentas da análise econômica do direito para explicar a questão do efeito-carona na representatividade, Salles (2017b) explica que, na dinâmica econômica, o mercado coloca-se como um mecanismo de representação de demandas, em que compradores tem demandas e vendedores buscam satisfazer essas demandas, sob a perspectiva de lucro. Nessa dinâmica, os interesses difusos tendem a permanecer sub-representados, pois, devido a sua dispersão, acabam não sendo transmitidos adequadamente pelos mecanismos de mercado. Nas palavras do autor:

Sendo assim, as demandas do tipo coletivo acabam não sendo atendidas, enquanto aquelas do tipo individual encontram cabal atendimento no mercado privado. Afinal, essas, diversamente daquelas de cunho coletivo, independem de qualquer organização, aparecendo formuladas nas opções de compra do consumidor diretamente manifestadas nos mercados. As demandas do tipo coletivo, ao contrário, não são praticamente transmitidas porque, em virtude de seu alto grau de dispersão, os sujeitos interessados agem como *free-riders* (caronas), tentando se beneficiar da iniciativa de outras pessoas na defesa do bem comum em disputa, o qual, caso se concretize os abrangerá, sem qualquer custo ou compensação (SALLES, 2017b, p. 242).

O autor aponta que, quanto mais concentrado o interesse, maior a parcela de benefício pertencente a cada indivíduo pessoalmente, tornando mais provável que estes indivíduos, motivados por sua parcela pessoal, assumam a iniciativa em sua proteção. Nessa perspectiva, os interesses mais concentrados tendem a ser super-representados, inversamente aos mais difusos, que tendem a ser sub-representados (SALLES, 2017b).

Assim, nos conflitos de massa, como os litígios estruturais, os impactos sofridos não são distribuídos de forma regular entre os vários afetados. Os subgrupos que agregam os sujeitos que tenham sido afetados em maior grau que os demais podem ter a capacidade de ativar a maioria, atuando como catalisadores, para dar impulso a atuação de um legitimado coletivo em defesa do interesse majoritário (SALLES, 2017b).

Em objeção à abordagem majoritária como expressão da vontade dos grupos afetados por um litígio estrutural, Vitorelli (2016) registra que esse enfoque faz com que as opiniões da minoria sejam ignoradas, contribuindo para que as dinâmicas sociais de dominação sejam reproduzidas também no ambiente do processo estrutural.

De fato, grupos minoritários, como aqueles baseados em raça, orientação sexual, origem, podem incorporar valores fundamentais para a sociedade e perseguir objetivos relevantes como liberdade e igualdade, porém possuem menores condições de se organizar e buscar a defesa de tais interesses. Nessa perceptiva, é importante, portanto, que os legitimados

na tutela coletiva envidem esforços para proteger os interesses minoritários, de forma a contrabalançar aquela tendência majoritária apontada anteriormente (SALLES, 2017b).

Vitorelli (2016, p. 550) defende uma abordagem pluralista para o representante que deseje aferir os interesses da classe representada, por meio de pesquisa que seja apta a aferir as posições existentes no interior da classe, em relação ao litígio, independentemente do número de indivíduos que as sustentem, porque:

Isso permite identificar subgrupos e, eventualmente, a necessidade de se adotar algum tipo de salvaguarda para sua representação, como, por exemplo, a atribuição de representação distinta. Ainda que a pluralização da representação não pareça necessária, em razão das peculiaridades do caso, o enfoque pluralista poderá contribuir para que o legitimado coletivo melhor oriente sua conduta a partir da ciência do perfil dos subgrupos.

Essas constatações são de extrema relevância para nortear a atuação extrajudicial do Ministério Público na tutela coletiva, especialmente nos casos de grande complexidade. É muito usual que as investigações em conflitos coletivos levadas a efeito pelo Ministério Público sejam iniciadas a partir de requerimentos apresentados à instituição por indivíduos ou pessoas jurídicas. Não se pode perder de vista que, principalmente nos conflitos estruturais, com a grande pulverização dos interesses, o grupo que tomou a iniciativa de buscar a atuação ministerial pode ser justamente aquele que concentra a maior parcela de interesse, que o levou a se mobilizar para buscar a tutela de seus direitos. O grupo mais mobilizado tende a expressar os interesses majoritários que, é bem verdade, também são dignos de proteção. Outros interesses, porém, podem passar ao largo de serem levados à consideração do Ministério Público pelos interessados, por não repercutirem com grau suficiente em nenhum indivíduo em especial, ou por estarem relacionados a grupos vulneráveis, que não conseguem se mobilizar. É o caso de pessoas em vulnerabilidade social, como moradores de rua, catadores de material reciclável, grupos em extrema miséria, e outros.

O Ministério Público, nesse cenário, enquanto instituição vocacionada para a expressão dos valores democráticos, deve adotar uma abordagem pluralista para verificar se todos os grupos afetados pelo litígio estrutural estão aptos a participar da construção do consenso. Essa identificação do amplo leque de interesses envolvidos no conflito permite que o Ministério Público reconheça inclusive a necessidade da abertura à participação de outros legitimados coletivos, vinculados à defesa de determinado feixe de interesses que possam estar em contraposição à maioria.

3.1.4 Publicidade das tratativas

Conforme abordado no tópico anterior, a ampla participação dos grupos afetados pelo litígio estrutural, inclusive aqueles minoritários, é medida que confere legitimidade aos consensos obtidos por meio do emprego das técnicas extraprocessuais à disposição do Ministério Público. Nessa mesma linha, defende-se que as tratativas para se alcançar o consenso desejado tenham o caráter público, com o objetivo não só de viabilizar a divulgação da atuação do Ministério Público a todos os possíveis interessados, como também o de permitir o necessário controle social sobre a realização de acordos extrajudiciais em temática envolvendo situações complexas e de ampla repercussão social, como são as relacionadas aos litígios estruturais.

O princípio da publicidade da Administração Pública muitas vezes é abordado apenas sob a perspectiva de dar fundamento às regras que definem os requisitos de validade do ato administrativo, com a sua publicação. Não se pode perder de vista, entretanto, que a Constituição da República de 1988, ao estatuir em seu artigo 1º, que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, alçou a publicidade como regra de toda a atividade do Estado, tendo em vista que o conhecimento do agir estatal é essencial para a realização da participação popular em sua plenitude. A participação popular vai além da tradicional concepção de exercício dos direitos políticos, de votar e ser votado, demandando a presença efetiva dos cidadãos na formação da vontade do Estado. A publicidade, nesse viés, viabiliza a prestação de contas, sujeita a atividade estatal a controle, e induz à participação social.

A publicidade ou o acesso à informação, a participação do cidadão nas deliberações públicas e o acesso à justiça constituem a base intangível do que se convencionou chamar de democracia participativa. Entre o direito à informação e os direitos de participação democrática estabelece-se uma verdadeira relação simbiótica. Apenas os cidadãos providos de informações podem participar de debates públicos e encaminhar suas próprias posições (RODRIGUES, 2014).

Desta maneira, para se cumprir efetivamente o dever de publicidade, deve haver uma interação entre o agente público, que tem o dever de prestar contas, e os cidadãos, que tem o direito de recebê-las, de forma a viabilizar um instrumento eficaz de controle. Um dos grandes desafios das democracias da atualidade, por conseguinte, é estabelecer uma rede de comunicação direta entre o Estado e os cidadãos que resulte em um aprofundamento democrático e em uma maior transparência e eficiência da atividade administrativa.

O Ministério Público, como Instituição pública permanente, cuja função precípua é a de defesa e de fortalecimento da democracia, tem o dever fundamental de prestar contas quanto à sua atuação e de construir redes para a efetiva participação comunitária. Na visão de Berclaz e Moura (2014, p. 238), o diálogo democrático do Ministério Público com a sociedade abre um importante canal de acesso à Justiça:

Diante das prerrogativas inerentes ao cargo e do caráter técnico que determina o ingresso de novos membros à instituição, quanto maior for a aproximação e o diálogo democrático com a sociedade, mais legitimado e resolutivo será o resultado do seu trabalho. Promover audiências públicas, participar de conferências, frequentar reuniões dos conselhos municipais e de associações de moradores são exemplos práticos de que, para o bom desempenho das atribuições extrajudiciais por meio de uma postura pró-ativa, é imprescindível que o Promotor de Justiça abandone a clausura de seu gabinete e mantenha-se acessível e disponível ao povo, destinatário primeiro e último da atuação ministerial. Atuando como guardião do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, deve dar tratamento prioritário a ações capazes de melhorar a qualidade de vidas das classes hipossuficientes e de maior vulnerabilidade econômica e social. O atuar ministerial, neste perfil, abre um canal de acesso à Justiça, direcionado à redução das desigualdades sociais, à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, objetivos fundamentais da República previstos no artigo 3º da Carta Política.

Na tutela coletiva e, em especial nos conflitos estruturais, em que se discute a via para a implementação de valores constitucionais fundamentais, com mais força esse diálogo democrático entre o Ministério Público e os segmentos sociais envolvidos na lide deve ser público. Na verdade, se a publicidade no processo coletivo requer maior ênfase, diante dos interesses públicos envolvidos, a solução fora do processo deve ser ainda mais marcada pelo caráter público, por se desvincular do controle jurisdicional.

Na visão de Ferraro (2017), a publicidade nos litígios estruturais está diretamente ligada ao princípio da participação, pois, para garantir que todos os interesses sejam adequadamente representados, é necessário que o processo seja o mais transparente possível. Para a autora, em casos em que se discutem reformas institucionais ou políticas públicas, a publicidade adquire papel ainda mais importante, de forma que o processo coletivo deveria contar com maior publicização, não sendo suficiente a publicidade conferida aos processos em geral.

Por força de dispositivos constitucionais (artigos 5º, LX e 93, inciso IX, da CR/1988), a publicidade dos julgamentos e dos atos processuais é a regra no Poder Judiciário, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação. A restrição à publicidade, portanto, pode ocorrer apenas para a proteção de interesse social ou à intimidade, como, por exemplo, nas hipóteses

expressamente elencadas no artigo 189 do Código de Processo Civil, que trata do segredo de justiça.

Na mesma linha, o CNMP, quando disciplinou, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação do inquérito civil, por meio da Resolução 23, de 17 de setembro de 2007, a respeito da publicidade estabeleceu que essa é a regra, com exceção das hipóteses em que haja sigilo legal ou em que a publicidade possa acarretar prejuízo às investigações, casos em que a decretação do sigilo legal deverá ser motivada (artigo 7º).

A publicidade, nessa perspectiva, apresenta-se como valor essencial do Estado Democrático de Direito, permeando toda a atividade das Instituições integrantes do sistema de Justiça, e só pode ser restringida em situações excepcionais, justificadas diante da necessidade de resguardar outros direitos fundamentais, como a intimidade ou interesses sociais, inclusive a própria efetividade de investigações em curso.

Na tutela extrajudicial coletiva relacionada a litígios estruturais, entendemos que, diante do caráter de relevância dos interesses sociais em disputa, a *priori*, a restrição à publicidade só poderia ocorrer na fase investigatória conduzida pelo Ministério Público no inquérito civil, justamente em razão da necessidade de se resguardar o sigilo de algumas medidas até o seu desfecho, diante do risco de que o seu conhecimento prévio, especialmente pelos próprios investigados, frustrasse as finalidades buscadas. Uma vez formado o convencimento do órgão de execução condutor do inquérito civil, ou seja, reunidas todas as evidências para subsidiar a defesa do interesse social, não existiria justificativa para se manter o sigilo, de forma, que iniciada eventual negociação com os responsáveis pela lesão ou ameaça, as tratativas devem ser públicas, até mesmo para garantir a participação dos grupos afetados, conforme já defendido. É bem verdade que os atos investigatórios podem ter relevado questões que afetem a intimidade de pessoas envolvidas, mas nessas hipóteses, o sigilo pode recair apenas sobre determinados documentos, não necessitando cobrir todo o procedimento investigatório.

Interessante questão diz respeito à aplicação ou não do princípio da confidencialidade da mediação à autocomposição entabulada por entes públicos. A Lei 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares e também sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, dispõe em seu artigo 2º que a mediação será orientada por diversos princípios, dentre eles o da confidencialidade. O princípio tem por finalidade garantir que as sessões de mediação tenham maior chance de proporcionar um acordo, pois as informações obtidas durante as discussões não poderiam ser utilizadas em eventual processo judicial.

Em relação às atividades desempenhadas pelos entes públicos, incluído o Ministério Público, o princípio da publicidade é preponderante, diante das disposições constitucionais que erigem a participação popular e o controle social como expressões do Estado Democrático de Direito. Nessa medida, defende-se a prevalência do interesse público na publicidade das informações em detrimento do interesse da parte em resguardar a confidencialidade do acordo em litígio que envolva o poder público (PEIXOTO, 2017).

Leatherbury e Cover (1993), analisando o contexto norte-americano, em que também vigora o princípio da confidencialidade na mediação, defendem que, quando confidencialidade e governo aberto colidem na mediação envolvendo o Estado, a confidencialidade deve ceder. Para os autores, a mediação pode desempenhar um papel importante na resolução de disputas públicas, mas não deve ser confidencial, tendo em vista que a política de promover a resolução eficiente de disputas se enfraquece em comparação com a política fundamental de abertura em um governo representativo, para viabilizar o controle dos abusos e assegurar a responsabilização.

Assim, também na sistemática brasileira, o princípio da confidencialidade da mediação cede ao dever de publicidade da atividade governamental, de forma que as exceções estariam restritas às hipóteses previstas na Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, que estabelece o sigilo apenas nos casos em que seja necessário resguardar outros interesses relevantes apontados na norma.

Se o princípio da publicidade induz como regra a divulgação das atividades desempenhadas pelos entes públicos, inclusive às relacionadas à atuação extrajudicial autocompositiva, deve-se reforçar que tal publicidade não se contenta com a publicação oficial das informações, ou mediante solicitação de divulgação por parte do interessado. Com efeito, nesse sentido, colhe-se do artigo 3º da Lei de Acesso à Informação que a divulgação de informações de interesse público deve ocorrer por diversas maneiras, inclusive com a utilização dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação:

- Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
 - II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
 - III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
 - IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
 - V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Na tutela extrajudicial de situações complexas e de repercussão social, é importante que o princípio da publicidade induza o emprego de mecanismos que, de fato, proporcionem o alcance das informações a todos os segmentos sociais, especialmente os grupos atingidos pelo litígio de interesse público, viabilizando a ampla participação social desejada.

Nos problemas estruturais tratados pelo Ministério Público, é importante, nesse diapasão, que o princípio da publicidade expresse medidas para possibilitar o amplo conhecimento e o acompanhamento efetivo, por parte dos interessados diretos e dos demais segmentos sociais, quanto ao desenvolvimento das negociações. Nessa perspectiva, a elaboração de plano de comunicação específico para conferir publicidade ao tratamento conferido pelo Ministério Público ao litígio estrutural pode se revelar uma estratégia adequada para o alcance das informações ao mais amplo leque de interessados.

A respeito do papel estratégico da comunicação organizacional para enfrentar os grandes desafios da sociedade complexa em constante mutação na era da globalização, Kunsch (2006, n.p) afirma:

As organizações, como partes integrantes da sociedade, são diretamente afetadas por todas essas novas mudanças e, conseqüentemente, a sua comunicação assume novas formas de atuação. Deixa de ter uma função apenas técnica e instrumental para ser estratégica. As ações de comunicação precisam ser muito mais bem pensadas estrategicamente e planejadas com base em pesquisas científicas e análise de cenários.

A comunicação estratégica se contrapõe à comunicação reativa e se traduz por um cuidadoso planejamento das ações de comunicação para contribuir com o alcance dos objetivos estratégicos da organização. A elaboração de planos de comunicação das atividades desempenhadas pela organização tem por objetivo identificar previamente quais são as necessidades comunicativas do público alvo e definir a maneira mais apropriada para que as informações cheguem aos interessados.

Dessa feita, no tratamento dos conflitos estruturais, o Ministério Público pode se utilizar da metodologia de definição de plano de comunicação, definindo-se previamente as ações necessárias para a divulgação das atividades da instituição e abertura de canais para coleta de participação social. Para tanto, o uso de ferramentas de tecnologia da informação mostra-se altamente recomendável, como a criação de *websites* específicos para divulgar a atuação do Ministério Público relacionada ao caso.

3.1.5 Justificação do acordo por meio de uma argumentação jurídica racional, apta a proporcionar resultados correspondentes às dimensões dos direitos ameaçados ou lesionados

Defendeu-se nos tópicos anteriores que a participação ampla dos interessados, afetados por um litígio estrutural, confere legitimidade aos consensos obtidos com o emprego de técnicas extrajurisdicionais pelo Ministério Público, que deve, nessa perspectiva, velar pela publicidade das tratativas e buscar trazer ao debate todas as vertentes de interesses, majoritários e contra majoritários, atuando como verdadeiro representante adequado dos grupos afetados.

Doutra parte, Gavronski (2010) aponta também que a construção argumentativa do consenso à luz de um discurso jurídico racional é necessária à legitimidade acordos. De fato, como registra o autor, a criação e a concretização de direitos coletivos fora do processo não se valem da legitimidade reconhecida às decisões proferidas por um juiz, após a observância do devido processo legal, visto que decorrem de uma autocomposição conduzida por legitimado que não titulariza os direitos que defende. Devem expressar, assim, uma pretensão de correção correspondente às dimensões dos direitos ameaçados ou lesionados, com base no ordenamento jurídico vigente.

Para Gavronski (2010), o Direito não pode pretender alcançar certezas demonstráveis empiricamente, próprias das ciências naturais, mas também não pode se ver indefinidamente aberto como outras ciências humanas, pois se vincula a normas jurídicas cogentes. Em consequência, a busca de soluções jurídicas corretas – e não de verdades jurídicas irrefutáveis – deve relacionar-se a uma racionalidade construída com base no ordenamento jurídico vigente.

Nessa perspectiva, a construção de acordos no plano coletivo extrajurisdicional não comporta qualquer solução de caráter arbitrário, pois a legitimidade não é alcançada apenas pela consensualidade participativa, mas também pela constatação objetiva da adequação do acordo para proporcionar, sob o enfoque das normas jurídicas em vigor, resposta correspondente à reparação ou à proteção dos direitos ameaçados ou lesionados.

Gavronski (2010) reforça que a solução proporcionada pela tutela extraprocessual coletiva deva ser capaz de convencer de sua correção tanto aquele a quem se pretende obrigar, de modo a alcançar o consenso imprescindível à efetividade, quanto os demais legitimados coletivos que dela tomarem conhecimento e, em caso de questionamento judicial, o juiz perante o qual será questionada a legitimidade da solução. Deve-se acrescentar, entretanto, que a solução consensual precisa ser apta também a convencer de sua correção notadamente os grupos e as pessoas afetadas pelo conflito coletivo. Afinal, enquanto titulares dos direitos em situação

de lesão ou de ameaça, a solução consensual construída pelo legitimado coletivo deve ser justificável perante tais grupos, como uma resposta jurídica viável para a tutela de seus interesses. No caso dos conflitos estruturais, em que se discute a concretização de valores constitucionais fundamentais, a solução consensual com mais força deve ser justificável para a própria sociedade sob o ponto de vista de resposta adequada para a promoção da reforma de estruturas burocráticas e para a remoção de condições sociais que impedem ou dificultam a efetivação dos interesses sociais.

3.2 DIRETRIZES REFERENTES À EFETIVIDADE DA SOLUÇÃO CONSENSUAL

3.2.1 O princípio da máxima efetividade da tutela coletiva extrajudicial

Analisados os aspectos concernentes à legitimidade dos acordos construídos a partir do consenso na tutela coletiva, passa-se à abordagem da questão da efetivação dos direitos, enquanto cerne da concepção do método de pensamento de acesso à Justiça. No primeiro capítulo da presente pesquisa, apontou-se que a concepção de acesso à Justiça não se restringe ao acesso formal ao Judiciário, mas sim a toda forma de tutela justa e efetiva dos direitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Nessa perspectiva, a evolução da concepção do enfoque de acesso à Justiça proporcionou o avanço das discussões acerca da necessária efetividade da tutela jurisdicional para acolher também a efetividade dos métodos extrajudiciais de solução de conflitos.

Na tutela autocompositiva de direitos individuais disponíveis, o próprio consenso dos titulares dos direitos quanto à solução avençada constitui fonte de efetividade do acordo, afinal, as próprias partes voluntariamente definiram como satisfatória às suas pretensões a solução do conflito. Doutra giro, quando se trata de autocomposição de conflitos envolvendo direitos coletivos amplamente considerados, considerando que os legitimados coletivos não são titulares dos direitos, mas legitimados para a sua defesa, o princípio da máxima efetividade da tutela coletiva deve permear tal atuação, de modo a direcionar os acordos ao alcance da satisfação real da pretensão coletiva.

Para Almeida (2003), o interesse social, sempre presente nas ações coletivas, impõe a máxima efetividade do processo coletivo. Defende que o Poder Judiciário tem, no direito processual coletivo comum, poderes instrutórios amplos e deve atuar para a busca da verdade processual e a efetividade do processo. Nas palavras do autor (ALMEIDA, 2003, p. 576):

O princípio da máxima efetividade do processo coletivo decorre da necessidade de efetividade real do processo coletivo, não meramente formal. Assim, o processo coletivo deve revestir-se de todos os instrumentos necessários para que seja efetivo. Com efeito, é imprescindível que sejam realizadas todas as diligências para que se alcance a verdade. O juiz deve, para esse fim, determinar a produção de todas as provas pertinentes, a fim de que a tutela jurisdicional se esgote de forma legítima.

Nessa medida, se o princípio da máxima efetividade é orientador do processo coletivo, em razão da presença de interesse social nas ações coletivas, é, da mesma sorte, norteador da tutela extrajurisdicional coletiva, conduzida pelos legitimados sem a necessidade de se submeter à adjudicação jurisdicional.

O compromisso do Ministério Público com a efetividade dos direitos coletivos amplamente considerados exige da Instituição uma postura ativa orientada para a efetividade dos acordos por ele firmados na condição de legitimado coletivo universal. Conforme já defendido, os instrumentos de atuação do Ministério Público no plano extrajurisdicional não são taxativos, podendo ser empregados todos os meios legítimos que se mostrem adequados para o cumprimento de sua missão constitucional.

No plano da defesa dos direitos coletivos, a priorização da autocomposição pelo Ministério Público para a solução de conflitos deve estar atrelada ao emprego de todos os instrumentos e técnicas que viabilizem a máxima efetivação dos interesses sociais. A solução consensual, nessa perspectiva, para além de cumprir os requisitos de legitimidade já analisados, deve também promover a efetivação dos direitos coletivos, finalidade precípua do enfoque de acesso à Justiça.

No caso dos conflitos estruturais, o tratamento extrajurisdicional levado a efeito pelo Ministério Público requer, com maior ênfase, atuação resolutiva direcionada à proteção efetiva dos relevantes valores sociais envolvidos. Nos tópicos a seguir serão analisados alguns parâmetros importantes para conduzir a atuação do Ministério Público para a construção de solução consensual que represente resposta adequada a promover a efetividade dos direitos coletivos violados ou ameaçados pelos conflitos estruturais.

3.2.2 Conhecimento transdisciplinar e diagnóstico da complexidade

Os litígios estruturais dizem respeito a um valor constitucional ainda não implementado ou implementado de forma deficiente no cenário social, que repercute de maneira ampla em diversos interesses relacionados em uma teia multipolar, marcado por um caráter de complexidade. Compreender de forma sistêmica as implicações da magnitude da lesão ou da

ameaça em todas as suas vertentes mostra-se essencial, portanto, para a formulação da solução consensual.

Multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade são conceitos que surgiram diante da necessidade de construção de pontes entre os conhecimentos, para a compreensão dos cenários de crescente complexidade. A abordagem multidisciplinar se refere ao estudo de um objeto pertencente a uma única disciplina pela ótica de várias disciplinas ao mesmo tempo (NICOLESCU, 1999), ou seja, cada especialidade contribui para o conhecimento do objeto, mas sem estabelecer interconexões entre os saberes.

A interdisciplinaridade, por sua vez, transfere métodos de uma disciplina para outra, quer dizer, promove a articulação e o diálogo entre as disciplinas, guardadas as especificidades e as particularidades de cada uma (ARRUDA NETO, 2015).

Doutro giro, a transdisciplinaridade busca transcender o que se passa por todas as disciplinas, com o objetivo de compreender a complexidade. Dessa maneira, diverge da tradicional interdisciplinaridade, tendo em vista que não significa apenas que as disciplinas colaboram entre si, mas parte do pressuposto da existência de um pensamento organizador e complexo comum (ARRUDA NETO, 2015). Nessa perspectiva, a transdisciplinaridade tem por objetivo a compreensão do mundo presente, em crescente complexidade.

As teorias do pensamento complexo e da transdisciplinaridade surgem, assim, em decorrência do avanço do conhecimento e do desafio que a globalidade coloca para o século XXI. Seus conceitos contrapõem-se aos princípios cartesianos de fragmentação do conhecimento e propõem outra forma de pensar os problemas contemporâneos (SANTOS, 2008).

O pensamento cartesiano recomendava que, diante de um fenômeno complexo, deveria ocorrer a divisão das dificuldades em tantas parcelas necessárias para melhor resolvê-las, consagrando-se as ideias de fragmentação, divisão, simplificação e redução, o que gerou como consequência a descontextualização (SANTOS, 2008). O conhecimento, nessa medida, passa a se desenvolver em disciplinas estanques, tendentes a promover a compreensão de cada parte, dissociada do todo.

Doutro giro, a pesquisa transdisciplinar tem como preocupação superar a dimensão única que a pesquisa disciplinar enfatiza e, partindo da ideia de totalidade, conceber a causalidade como em circuito e multirreferencial, em vez de prender-se a uma realidade linear e unidimensional. Por sua vez, para revelar-se, a complexidade dos fenômenos exige do observador uma postura transdisciplinar (SANTOS, 2008).

Edgar Morim (2007) foi o responsável pelo desenvolvimento da teoria do pensamento complexo, que busca atingir a complexidade do real, ignorada pela ciência determinista. Para o autor, o todo não se traduz como a soma das partes. No paradigma da complexidade, o todo determina a organização das partes, e as partes determinam a organização do todo. Assim, na causalidade complexa (causalidade circular), a causa produz o efeito que a produz. Esse dinamismo possibilita que o todo seja incompleto, conflitivo e incerto. Nessa medida, a epistemologia da complexidade busca atingir o todo, mas depara-se com a incompletude, de forma que a complexidade será sempre um desafio e não uma resposta. Nessa perspectiva, deve-se evidenciar a composição de saberes, para se aferir o dinamismo da constituição do objeto em relação ao próprio contexto.

O conhecimento transdisciplinar, nesse viés, proporciona a busca pela compreensão da complexidade, viabilizando a realização de diagnósticos que, se não abarcam a completude do fenômeno, reconhecem a magnitude do desafio e se negam a aceitar a simplificação da causalidade linear, buscando traçar conexões entre as diversas reações de causa e efeito.

A transdisciplinaridade e o pensamento complexo contribuem para a adequada compreensão dos litígios estruturais. Os conflitos de massa surgem justamente com a sociedade complexa contemporânea. Para Almeida (2016), uma das características principais desses novos direitos de dimensão coletiva é a sua extrema complexidade, e o operador do direito tem dificuldade para compreender e interpretar adequadamente os direitos coletivos somente com fundamento nas diretrizes estabelecidas pela ordem jurídica, exigindo-se um grau de conhecimento que se baseie em outras áreas, como engenharia, biologia, agronomia, sociologia e economia.

Gavrónski (2010) reforça que o desenvolvimento social, econômico e tecnológico, ocorrido principalmente a partir do século XX, fez com que a sociedade se tornasse mais complexa e o direito passasse a regular áreas nunca antes disciplinadas. Entretanto, entende que é preciso reconhecer a incapacidade de resposta do direito a todas as questões que se lhe põem.

O campo das políticas públicas, essencial para a implementação dos novos direitos coletivos surgidos nessa sociedade de massas, socorre-se de diversas áreas de conhecimento para além do Direito para viabilizar o seu desenvolvimento, especialmente da Ciência da Administração. Arruda Neto (2015) defende uma aproximação entre os operadores do direito e os administradores públicos para encontrar respostas proativas aos déficits de eficiência da máquina administrativa, que só podem ser obtidas por meio do intercâmbio teórico entre os diversos campos de conhecimento.

Não se pode esperar, portanto, que o simples manejo da dogmática jurídica seja suficiente para arquitetar soluções para os conflitos coletivos de interesse público. Tentar compor os diversos interesses envolvidos nos conflitos de natureza estrutural exige do Ministério Público uma correta avaliação do cenário com o emprego de matriz metodológica adequada para aferir as complexas relações de causalidade e efeito, permitindo elaborar uma proposta de solução que seja dotada não apenas de validade jurídica, mas também de viabilidade de aplicação no mundo real.

Nessa medida, importante reconhecer que, ainda que o membro do Ministério Público busque acrescentar à sua formação o estudo de outras áreas do conhecimento além do Direito, apresenta-se como importante elemento para proporcionar o diagnóstico da complexidade, a articulação com a comunidade científica, por meio da realização de convênios com Universidades ou a abertura à participação da academia nas audiências públicas ou mediante outras formas de interação.

3.2.3 Atuação integrada dos órgãos do Ministério Público com atribuição para a proteção conjunta dos bens jurídicos envolvidos e a necessidade de construção de uma nova espacialidade institucional para o enfrentamento de situações complexas

A abordagem transdisciplinar pelo Ministério Público para a avaliação do cenário de complexidade que permeia os litígios estruturais enseja a constatação não só da necessidade de emprego do conhecimento de várias disciplinas, como também permite a visualização das complexas relações de interesses de diversas naturezas afetados pelo conflito. Induz, nessa medida, a atuação conjunta de todos os órgãos do Ministério Público com atribuições relacionadas às diversas repercussões do litígio, necessária para a construção de remédio que constitua resposta apta a ensejar a solução da amplitude de questões e apresenta como desafio a construção de novos parâmetros de definição de atribuições para o enfrentamento de situações complexas.

O fenômeno da especialização das ciências também repercutiu nas organizações, com a divisão do trabalho e a especialização operacional. Assim, também o Ministério Público viu-se repartido em unidades distintas, destinadas a exercitar cada uma determinado feixe de atribuições. A principal divisão está expressa no texto constitucional, no artigo 129, incisos I e II, da CR/1988, que apresenta o Ministério Público como uma instituição que compreende o Ministério Público da União – integrado pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios -

e o Ministério Público dos Estados. A segunda especialização diz respeito aos segmentos da carreira, dividida entre membros que atuam em primeiro grau de jurisdição e aqueles que exercem suas atribuições junto aos Tribunais. Por fim, internamente, cada unidade do Ministério Público se organiza de modo a atribuir determinado conjunto de atribuições aos ofícios criados, que pode ter como fundamento notadamente a extensão territorial da comarca ou a especialização por matéria.

Deve-se observar, entretanto, que o princípio institucional da unidade, inscrito no artigo 127, § 1º, da CR/1988, concebe o Ministério Público como uma só instituição. Zenkner (2016) aponta que as funções institucionais previstas no artigo 129 da CR/1988 são as mesmas para todos os ramos e que a divisão em Ministério Público da União e dos Estados é apenas um arranjo organizacional mínimo e flexível, objetivando sua máxima eficiência. Da mesma sorte, a divisão de atribuições entre as carreiras (primeiro grau de jurisdição e Tribunais) e entre os ofícios internos são instrumentais e se destinam a proporcionar o melhor desempenho das funções constitucionais do Ministério Público.

Dessa feita, a segmentação é um meio para proporcionar o bom exercício das funções e não pode ser empecilho ao cumprimento do mister constitucional do Ministério Público, quando se mostrar necessária a reunião das atribuições para o enfrentamento conjunto de situações que permeiam mais de um campo de divisão orgânica. De fato, a complexidade das relações socioeconômicas, aliada à ampliação das atribuições do Ministério Público a partir da Constituição da República de 1988, faz com que a atuação dos membros não possa mais se concentrar no exercício isolado das suas funções e se desenvolva também por outras sistemáticas de atuação conjunta, inclusive no plano extrajurisdicional (OLIVEIRA JÚNIOR; ANJOS FILHO, 2016).

Oliveira Júnior e Anjos Filho (2016) identificam as seguintes formas de atuação conjunta de membros do Ministério Público no âmbito extrajurisdicional: a) interação; b) colaboração; c) atuação coordenada em sede de atribuições paralelas; d) auxílio ao promotor natural. A interação é maneira mais informal de atuação conjunta entre membros do Ministério Público, consistindo na simples obtenção de informações ou compartilhamento de conhecimentos e experiências a respeito de determinado tema. A colaboração, por sua vez, diz respeito à prática de atos extrajurisdicionais inerentes ao ofício ministerial, porém não em atribuições próprias, mas sim derivadas de uma delegação especial do promotor natural. Ocorre, por exemplo, quando um dos membros que preside um inquérito civil solicita a outro colega, do mesmo ramo ou de ramos diversos, que proceda à oitiva de uma testemunha que resida em local distante. Segundo os autores, a atuação coordenada em sede de atribuições paralelas

ocorre, por exemplo, em hipótese de dano ambiental que afete mais de uma comarca e em cada uma delas exista um membro do Ministério Público com atribuição para atuar no caso, de forma que ambos exerçam atribuições paralelas. Nada impede que os membros, na condição de promotores naturais, instaurem um único inquérito civil para investigar os fatos ou firmem um único compromisso de ajustamento de conduta, com base no princípio da máxima proteção ambiental. Tal hipótese pode ocorrer também em casos que repercutam sobre a atuação de membros pertencentes a ramos diversos, como Ministério Público estadual e Ministério Público da União. Por fim, no auxílio ao promotor natural, ocorre a formação de forças-tarefa ou equipes de membros do Ministério Público, com o intuito de auxiliar o promotor natural do feito em casos complexos.

A atuação integrada dos membros do Ministério Público nos casos complexos deve ser reforçada também entre os segmentos da carreira. Nessa medida, cabe destacar a Recomendação 57, de 5 de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos Tribunais. O segundo capítulo da norma dedica-se especialmente a definir diretrizes para a interação e a integração entre os órgãos do Ministério Público com atuação entre instâncias jurisdicionais diversas, recomendando-se a aproximação entre os órgãos do Ministério Público. A Recomendação reforça a importância de criação de sistema de integração entre membros do Ministério Público de instâncias diversas, que envolva a coordenação de recursos e os centros de apoio operacionais. O termo sistema foi empregado não apenas no sentido de sistema eletrônico de informações, mas sim no contexto de institucionalização de rotinas de intercomunicação entre as instâncias, permitindo-se que os membros do Ministério Público que atuam em primeiro grau de jurisdição, sempre que for necessário, indiquem aos membros que atuam nos tribunais as causas que suscitem específico acompanhamento e atuação mais qualificada do Ministério Público (PAES; DAHER, 2018). A atuação conjunta eventual entre membros do Ministério Público de primeiro e de segundo grau, por meio de sustentação oral ou de apresentação de manifestação escrita, é admitida pela Recomendação, como expressão dos princípios da indivisibilidade e da unidade, bem como do direito constitucional fundamental à tutela jurisdicional efetiva e adequada.

Nesse cenário, importante destacar também a Recomendação de Caráter Geral nº 2, de 21 de junho de 2018, da Corregedoria Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre os parâmetros para avaliação da resolutividade da atuação dos membros do Ministério Público pelas Corregedorias. A norma, em seu artigo 24, preconiza que, nos casos de alta complexidade e de repercussão social que envolvam mais de uma área de atuação ou mais de uma unidade do

Ministério Público, e que englobem direitos e garantias constitucionais fundamentais de natureza diversa, a Corregedoria deve avaliar se os órgãos de execução do Ministério Público desempenharam atuação colaborativa, com a realização de diagnósticos prévios e a adoção de estratégias conjuntas, que privilegiem a participação de todos os interessados, de forma a construir um consenso mínimo para garantir resultados sociais adequados e correspondentes à dimensão dos direitos fundamentais ameaçados ou lesionados.

Desenvolver mecanismos para o fortalecimento da atuação integrada e colaborativa entre os órgãos do Ministério Público com atribuições relacionadas às repercussões de um litígio estrutural mostra-se, assim, de grande importância para a proteção conjunta de todos os interesses afetados. É preciso pensar, doutro giro, sobre a construção de uma nova espacialidade para o exercício das atribuições do Ministério Público, de forma a possibilitar o tratamento adequado às situações complexas que cada vez mais se apresentam à instituição.

Goulart (2016b) observa que a atual organização espacial dos Ministérios Públicos estaduais nas comarcas mostra-se inadequada especialmente nos campos da tutela coletiva e de indução de políticas públicas. Um dos problemas desse modelo, segundo o autor, é o isolacionismo do membro, desvinculado das dimensões do problema que lhe é posto e impedido de vislumbrar as questões em sua totalidade. Defende que a reorganização do Ministério Público em espaços multidimensionais coloca-o no cenário das reformas estruturais, incrementando a efetividade de sua atuação, especialmente no campo extrajurisdicional. Como critérios orientadores para a redefinição do arranjo institucional, apresenta: físico-ambiental (bacia hidrográfica; ecossistema); político-administrativo exógeno (forma como os poderes públicos se organizam espacialmente para a implantação de políticas públicas); socioeconômico (índices socioeconômicos e de desenvolvimento humano); socioespacial (mobilidade dos conflitos agrários; espaços de segregação compulsória das populações excluídas); tópico-temático (temas pontuais relevantes: violação no sistema carcerário); complexidade temática (temas que exige conhecimento transdisciplinar, como saúde, educação, população de rua); complexidade espacial (reunião de temas complexos imbricados em um mesmo espaço: aglomerações urbanas, polos econômicos).

A estruturação de novas espacialidades para o exercício das atribuições do Ministério Público apresenta-se, nesse diapasão, como providência importante para proporcionar ganhos de efetividade na proteção dos valores constitucionais defendidos pela instituição, especialmente nos problemas complexos.

Enquanto não se adequam as divisões administrativas ao pleno atendimento das demandas sociais crescentes na contemporaneidade, é possível a utilização dos grupos ou

núcleos de atuação especial, como instrumentos de gestão administrativa. Goulart (2016b) apresenta a Rede de Atuação Integrada como um instrumento de gestão de que se pode valer a instituição para o enfrentamento de casos complexos. Trata-se de uma forma de atuação colaborativa e voluntária, que não pressupõe mudanças de caráter estrutural, pois a rede não configura órgão de execução independente. A Rede também tem caráter temporário, constituída para dar respostas a situações específicas e transitórias. Goulart (2016b) alerta, entretanto, que esses arranjos precisam ser temporários, para enfrentar demandas específicas, pois, a longo prazo, implicam em possíveis prejuízos institucionais, notadamente diante da precariedade das designações realizadas pela chefia, em detrimento do promotor natural.

A verdade é que o Ministério Público passa por um momento de inflexão estratégica, em que o velho pensamento e as antigas estruturas precisam ceder lugar ao novo paradigma da Constituição da República de 1988, que tem exigido alterações na postura dos membros e também no modelo de gestão.

Por um lado, é preciso aprimorar a divisão organizacional da instituição, para adequá-la ao ambiente social, que está em constante transformação. Como órgão de defesa da sociedade, o Ministério Público deve se afastar do modelo organizacional aparelhado apenas para dar suporte ao exercício de suas funções junto ao Poder Judiciário, para abranger a priorização da solução dos conflitos no campo extrajudicial, onde exerce forte poder de mobilização dos fatores sociais (SANTIAGO, 2016).

É preciso, assim, superar o modelo de divisão de atribuições, que classicamente tem sido atrelado à organização do Poder Judiciário, se o Ministério Público de fato pretende valorizar sua atuação extrajudicial, que proporciona a consolidação de seu papel de garantia de acesso à Justiça. Notadamente no campo da tutela dos direitos coletivos amplamente considerados, a modelagem de redução do exercício das atribuições ao nível da comarca tem se mostrado insuficiente, diante da crescente complexidade dos conflitos, que transbordam os limites territoriais da organização judiciária.

Doutro giro, é necessário reforçar os mecanismos de atuação integrada entre os diversos órgãos do Ministério Público, medida essa que requer a mudança de postura dos próprios membros para um trabalho coletivo, que prime pela consolidação do princípio institucional da unidade, de forma a promover a proteção conjunta de todos os bens jurídicos relacionados ao conflito.

3.2.4 Previsão no acordo de todas as medidas preventivas, ressarcitórias e repressivas

O conhecimento transdisciplinar proporciona o diagnóstico sistêmico dos fatores causais relacionados ao conflito estrutural a ser enfrentado pelo Ministério Público que, por sua vez, deve buscar extrair da atuação conjunta dos membros e da modernização da gestão administrativa uma modelagem que permita o exercício de suas atribuições para a proteção ampla dos interesses sociais envolvidos. A construção de diagnóstico da complexidade e o emprego de inovadoras técnicas de gestão no tratamento extrajudicial dos litígios estruturais pelo Ministério Público tem por objetivo elaborar proposta que contemple resposta adequada à efetiva solução do problema estrutural. Essa resposta ampla não se contenta com providências que tenham caráter exclusivamente ressarcitório.

Conforme já apontado no capítulo 2 do presente trabalho, os conflitos de interesse público não se resolvem apenas com a reparação dos direitos lesados. Chayes (1976) ensina que o processo de interesse público não tem por objetivo essencial a definição de responsabilidade e a reparação por um evento danoso, mas sim o de expedir ordens para um comportamento futuro, induzindo-se políticas governamentais que afirmem os valores constitucionais. No mesmo sentido, Fiss (1979) defende que, nos processos estruturais, a função primordial da Jurisdição não é solucionar controvérsias, mas sim dar significado aos valores públicos, alterando-se as condições sociais que ameaçam importantes valores constitucionais, assim como a dinâmica organizacional que cria e perpetua tais condições.

A solução extrajudicial do litígio estrutural, nessa perspectiva, deve perpassar não só por contemplar todas as medidas que reparem as violações ocorridas, mas que principalmente previnam a prática, a continuidade ou a repetição dos ilícitos, evitando-se danos ou ao menos reduzindo o seu impacto. A priorização da atuação preventiva pelo Ministério Público é, na visão de Almeida (2016), a perspectiva para a mais genuína forma de proteção jurídica no Estado Democrático de Direito, notadamente porque muitos danos não são passíveis de reparação *in natura*. Assim, na área coletiva, defende que o Ministério Público deva atuar de forma preventiva para evitar a violação dos direitos sociais, além de combater de modo articulado as condutas danosas aos direitos massificados. Nas palavras do autor:

Por intermédio da tutela jurídica preventiva poderá ser atacado, em uma das suas dimensões, diretamente o ilícito, evitando-se a sua prática, continuidade ou repetição. Com isso, evita-se o dano, que é objeto da tutela jurídica repressiva, mais precisamente a ressarcitória.

Ocorre que muitos danos, especialmente os de dimensão social (aqueles que afetam o ambiente; a saúde do consumidor; a criança e o adolescente; o idoso; a saúde pública etc), não são possíveis de reparação *in natura*. Portanto, só restaria nesses casos uma

tutela repressiva do tipo compensatória ou do tipo punitiva, que é espécie de tutela jurídica apequenada, já que não responde ao direito, a uma tutela jurídica genuinamente adequada, na condição de garantia fundamental do Estado Democrático de Direito (1º, 3º e art.5º, XXXV, da CF/88).

Ora, se ao Ministério Público como Instituição incumbe a defesa do regime democrático, a ele incumbe prioritariamente a defesa preventiva da sociedade, pois é essa, repita-se, a mais genuína forma de tutela jurídica no Estado Democrático de Direito (ALMEIDA, 2016, p. 85).

A adoção de medidas preventivas perpassa pelo reconhecimento da distinção entre ato contrário ao direito (ilícito) e fato danoso. Marinoni (2003) ensina que a reparação constitui tutela contra o dano, existindo duas maneiras para a sua prestação: mediante equivalente em dinheiro ao valor do dano ou na forma específica. Doutro giro, a tutela inibitória se destina a prevenir a prática, a continuidade ou a repetição dos ilícitos, evitando-se a ocorrência de danos ou reduzindo o seu alcance. É necessária diante do novo perfil do Estado e das novas situações de direito substancial, para se conferir verdadeira tutela aos direitos, especialmente aos de conteúdo não-patrimonial, que dificilmente podem se ver reparados de forma específica após o dano. O ilícito, por sua vez, pode se perfazer não somente com a prática de condutas comissivas, mas também omissivas, especialmente as omissões estatais em se proteger os novos direitos. Nas palavras do autor:

Considerando-se as antigas normas, que apenas distribuíam direitos, o medo de violação de um direito nada mais podia ser do que o temor de uma ação positiva, ou seja, de um fazer. Porém, quando se percebeu o dever do Estado editar normas para proteger os direitos fundamentais – por exemplo, o dever de proteger o consumidor e o meio ambiente -, as normas jurídicas "civis" também assumiram *função preventiva*, que até então era reservada às normas penais. Essa *função preventiva* passou a ser exercida através de normas proibitivas e *impositivas de condutas*. Na verdade, com a evolução da sociedade, cada vez mais surgiram direitos dependentes *de algo que deveria ser feito*, não mais bastando a simples abstenção (ou não-violação). Ou seja, o próprio direito material passou a depender de *ações positivas*. Essas últimas passaram a ser *imprescindíveis para a prevenção dos direitos*. Isso significa que a prevenção deixou de se contentar apenas com a abstenção, *passando a exigir um fazer*. Nessa perspectiva, ficou fácil perceber que o ilícito poderia ser, além de comissivo, também omissivo. Se alguém possui dever de fazer para que um direito não seja violado, é evidente que o *não-fazer implica em ato contrário ao direito, o qual pode ser qualificado de ilícito omissivo*. Dessa forma, torna-se fácil compreender que a ação inibitória não visa somente impor uma abstenção, contentando-se, assim, com um não-fazer. O seu objetivo é *evitar o ilícito*, seja ele *comissivo ou omissivo*, razão pela qual pode exigir um não-fazer ou um fazer, *conforme o caso* (MARINONI, 2004, n.p).

Nessa perspectiva, a tutela preventiva é voltada primordialmente ao futuro e não ao passado, com o objetivo de combater a prática dos ilícitos, evitando-se que resultem em danos, de difícil reparação *in natura* no caso dos direitos não patrimoniais. Em relação aos interesses sociais, a tutela preventiva busca principalmente induzir o cumprimento das normas impositivas de condutas Estatais para a proteção dos direitos fundamentais.

A solução consensual dos litígios estruturais, nesse cenário, não pode deixar de comportar as medidas aptas a ensejar a prevenção da prática de ilícitos, ou ao impedimento à sua continuidade ou repetição, que mormente são decorrentes de uma conduta omissiva estatal em conferir a adequada efetivação aos valores constitucionais. Os acordos firmados em conflitos estruturais não podem expressar, assim, tão somente a reparação aos danos já ocorridos, mas também abranger os compromissos assumidos pelos entes estatais para promover as mudanças estruturais que confirmam a proteção adequada aos interesses sociais. Para tanto, poderá haver a previsão de multa coercitiva ou punitiva, para o caso de descumprimento parcial ou total das obrigações ajustadas para coibir os ilícitos.

Nesse diapasão, cabe registrar que a priorização da resolução extrajudicial do conflito afeto às atribuições do Ministério Público é critério orientador da atuação resolutiva pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, que não se descuidou, outrossim, de estatuir a importância de que nos acordos sejam inseridas as medidas preventivas, ressarcitórias e repressivas necessárias à proteção dos direitos afetos à atribuição da instituição, conforme artigo 13, inciso V, da Recomendação de Caráter Geral nº 2, de 21 de junho de 2018.

Assim, a importância das medidas preventivas como precursora das mudanças estruturais não significa que não devam ser inseridas no acordo todas as demais categorias de tutela necessárias à realização do direito material. O acordo deve comportar dentre as medidas reparatórias, sempre que viável, a tutela específica e, em caso de impossibilidade, deve especificar claramente os valores das indenizações devidas pelos danos coletivamente causados ao grupo, especificando prazos e condições de pagamento.

3.2.5 Emprego de técnicas de negociação adequadas aos litígios de interesse público: as contribuições da escola de negociação de *Harvard Law School* e a necessidade de desenvolvimento de métodos apropriados aos conflitos estruturais

Já foram apontadas algumas diretrizes importantes para contribuir para a efetividade dos acordos firmados pelo Ministério Público nos conflitos estruturais, de forma a garantir que a solução consensual represente de fato uma proteção ao direito material, finalidade da tutela coletiva extrajudicial. Ocorre, entretanto, que o órgão do Ministério Público pode adotar as cautelas para moldar sua atuação ao paradigma resolutivo, inclusive mediante os parâmetros direcionados ao tratamento dos litígios estruturais, e ainda assim não conseguir, na mesa de negociações, lograr êxito em firmar o ajuste nos moldes esperados para a tutela adequada dos direitos.

Na atual fase do movimento de acesso à Justiça, é preciso, portanto, investir na qualificação de membros e servidores do Ministério Público, de forma a torná-los aptos ao exercício das capacidades negociais necessárias ao desempenho resolutivo das atribuições constitucionais do Ministério Público. Com essa perspectiva, o Conselho Nacional do Ministério Público lançou o Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público (2015), para consolidar, no âmbito da instituição, uma sistematização das teorias e práticas autocompositivas já adotadas em diversas searas da atuação ministerial, contribuindo para a capacitação de profissionais para atuar adequadamente na resolução dos conflitos.

No que concerne à negociação, o manual destaca que o modelo integrativo, em que as partes cooperam para alcançar os máximos benefícios, de modo a integrar seus interesses a um acordo que cria ou obtém valores, é o que mais se aproxima do exercício das atribuições do Ministério Público, como instituição que deve zelar pela justiça, porém com os limites impostos pela defesa da Constituição e dos direitos fundamentais (ALMEIDA; BELTRAME; ROMANO, 2015).

A negociação integrativa ou colaborativa foi desenvolvida a partir de um estudo consolidado em 1981, em *Harvard Law School*, apresentado por Roger Fisher e William Ury na obra: *Como chegar ao sim: a negociação de acordos sem concessões* (2014). Essa obra é referencial no estudo das técnicas de negociação e tem influenciado a qualificação dos atores responsáveis pelo tratamento de conflitos em todo o mundo, desde disputas comerciais até conflitos interpessoais, entre grupos e mesmo entre nações.

Consiste em uma série de técnicas para o desenvolvimento de uma boa negociação, baseada em princípios, para a solução de conflitos, com base em seus méritos, afastando-se da técnica da barganha, em que um ganha e outro perde. O método preconiza, assim, que se busquem ganhos mútuos, sempre que possível, e que se insista que o resultado tenha por base padrões justos. Segundo os autores, a negociação deve ser avaliada em consonância com os seguintes critérios: deve produzir um acordo sensato, caso um acordo seja possível; deve ser eficiente; e deve melhorar – ou, pelo menos, não piorar – o relacionamento entre as partes. “Um acordo sensato poderia ser assim definido: atende, ao máximo possível, aos interesses legítimos de cada uma das partes, resolve conflitos de forma razoável, é duradouro e leva em conta interesses comunitários” (FISCHER; URY, 2014).

A negociação baseada em princípios pode ser seguida a partir de quatro pontos: separar as pessoas do problema; concentrar-se em interesses, não em posições; criar múltiplas opções, em busca de ganhos mútuos; insistir em que o resultado tenha por base algum critério objetivo, baseado em padrões justos. Os autores defendem que não se deve negociar com base em

posições pré-estabelecidas, sob pena de se produzirem acordos insensatos – as pessoas tendem a se enredar nas posições e os interesses não são atendidos – e ineficientes – já que presas às posições as pessoas têm dificuldade para avançar em uma negociação. Assim, a alternativa é uma negociação baseada nos interesses subjacentes a uma posição declarada, reconhecendo os interesses do outro polo como parte do problema (FISCHER; URY, 2014). A negociação integrativa, em resumo, busca utilizar técnicas que proporcionem o máximo atendimento dos interesses das partes envolvidas, que, nesse sentido, agem em cooperação para obter um acordo justo até mesmo em termos comunitários.

Doutro giro, a negociação competitiva ou distributiva é aquela em que as partes em conflito distribuem o objeto sobre o que negociam, competindo para decidir quem ganha mais. Baseia-se nos seguintes elementos: demanda e oferta; valores ideal e mínimo; ganho e perda; concessões pequenas; relação de enfrentamento ou adversarial (ARLÉ, 2017). A negociação competitiva é marcada por recursos e tempo escassos, de forma que uma questão crucial é, assim, o controle das informações. Em razão disso, é comum omitirem-se os motivos pelos quais se deseja fazer o negócio, os interesses, as preferências ou as alternativas e especialmente os limites de cada um na negociação, para se tentar obter o maior proveito possível (SCARPARO, 2018).

Não é difícil perceber, nesse sentido, que, conforme já ressaltado, as técnicas de negociação desenvolvidas pela escola de *Harvard* adequam-se melhor às atribuições do Ministério Público, por possibilitarem o alcance de acordos que comportam o sentido de justiça. Deve-se considerar, de toda sorte, a necessidade de empregá-las a partir de um enfoque constitucional da instituição como garantia de acesso à Justiça, para a concretização dos direitos coletivos amplamente considerados e dos direitos individuais indisponíveis, que, no exercício de suas atribuições, não deve se descuidar da observância dos princípios gerais que regem a administração pública (artigo 37, da CR/1988).

Nessa visão, importante observar que, na tutela coletiva extrajurisdicional, ocorre processo de criação e concretização dos direitos coletivos, apresentando-se, diferente do que se possa imaginar em um primeiro momento, amplo espaço de negociação protagonizada pelo Ministério Público, enquanto legitimado coletivo universal. A concretização do direito, na visão de Gavronski (2010), é um processo complexo, que parte do texto da norma, ao qual se atribui um significado, e se acrescem elementos relacionados com o problema, para se alcançar uma norma de decisão. Esse processo de elaboração da norma decisão é aberto e sujeito à interferência dos métodos de interpretação dos elementos relacionados à situação concreta, de forma que se trata de verdadeira construção de uma resposta jurídica ao problema proposto.

Segundo defende o autor, os legitimados coletivos estão autorizados a atuarem como concretizadores do direito, mas, como não detêm a autoridade para impor sua decisão, devem obter o consenso.

A concretização do direito na tutela coletiva extrajudicial, nessa vertente, passa a ser uma atividade conjunta entre o legitimado coletivo e aqueles que poderiam ser obrigados por uma decisão judicial, que debatem racionalmente, à luz do ordenamento jurídico vigente, acerca da interpretação da norma sob o enfoque dos elementos concretos relacionados ao conflito. É aqui que se apresenta o campo de negociação na tutela coletiva, que se desenvolve sob diversas nuances dotadas de aceitabilidade diante da ordem jurídica. Escolher aquela que melhor atende à efetividade dos direitos coletivos em situação de lesão ou de ameaça e obter o consenso da outra parte é a tarefa do bom negociador legitimado para a tutela coletiva extrajudicial.

Nesse esteio, o emprego correto das técnicas de negociação colaborativa é importante para o exercício das atividades negociais do Ministério Público na tutela coletiva extrajudicial, pois não se trata de definir uma simples operação aritmética, distribuindo determinado quantitativo entre as partes, mas sim de ensejar a elaboração da solução jurídica que comporte todas as medidas preventivas, reparatorias e repressivas, exercendo verdadeira atividade de construção do direito no caso concreto.

Nos litígios estruturais, deve-se ressaltar que ocorreu uma ampliação do modelo de tutela denominada por Fiss (1979) de *dispute resolution* para o de *structural reform*, para permitir a afirmação de valores constitucionais. Cabe à tutela, tanto judicial quanto extrajudicial, a função de recompor instituições, mediante o atendimento de interesses plurais em um cenário de complexidade. Considerando essas características, afirma-se que os litígios estruturais seriam espécie de conflito de interesse público, por envolverem especialmente a omissão ou a ineficiência estatal em cumprir seus deveres de prestação para a implementação dos interesses sociais.

Assim, as técnicas de negociação utilizadas pelo Ministério Público em um litígio estrutural partem da necessidade de obter o consenso especialmente dos entes governamentais quanto à solução jurídica que melhor responda às necessidades de reforma institucional. A construção integrativa da solução entre o Ministério Público e a administração pública apresenta diversas vantagens, notadamente, porque é essencial a colaboração dos atores governamentais para expressar o real funcionamento da máquina administrativa em relação aos fatores que repercutem no problema, apresentando as possibilidades reais e os prazos para que as políticas públicas sejam criadas ou rearranjadas. As negociações nos conflitos estruturais se

desenvolvem, assim, como a elaboração de verdadeiros planos, em diversas etapas, contendo metas, matriz de responsabilidade e prazos, o que demanda tempo para o estudo das possibilidades e das condições administrativas afetas à elaboração e à implementação das políticas públicas.

Esse tipo de negociação envolve a participação de diversos atores na mesa, posto que engloba o Ministério Público (todos os órgãos com atribuição relacionada ao objeto do litígio); os diversos integrantes dos entes governamentais relacionados à política pública; outros legitimados coletivos, se útil e necessária a participação; e os representantes dos grupos afetados pelo conflito, dentro da visão defendida de consenso obtido por meio de ampla participação social. O primeiro desafio, portanto, constitui em como conduzir as negociações integrativas nesse ambiente de pluralidade de atores.

Bazerman e Neale, na obra *Negociando Racionalmente* (2016), apresentam algumas técnicas a serem aplicadas nas negociações complexas, envolvendo grupos e organizações. Os autores demonstram que, para se chegar a um acordo integrativo, é necessário considerar simultaneamente todos os conjuntos de interesses ao buscar soluções funcionais para cada membro e também para todo o grupo. Para reduzir a complexidade da quantidade de informação a ser considerada, é importante definir os administradores de cada grupo de interesses e as regras, inclusive de comportamento, durante as negociações (como serão realizadas as discussões e tomadas as decisões).

Doutra parte, reforçam que a regra da maioria para a tomada de decisões não é o melhor critério, pois deixa de considerar as razões pelas quais os integrantes dos grupos conferem graus diferentes de importância para cada questão, de forma que os demais membros não têm oportunidade para aprenderem os valores dados pelos outros às diversas questões em jogo. Sem tal informação, é muito difícil realizar uma troca nos assuntos e chegar a acordos integrativos baseados em diferentes interesses e preferências. Assim, reiteram a importância de que os membros dos grupos descubram as preferências dos outros membros da negociação, para expandir a torta de recursos e acomodar todas as questões racionalmente, obtendo-se decisões unânimes.

Uma outra medida importante para garantir o sucesso das negociações complexas, segundo os autores, é definir uma matriz de prioridades, elencando a ordem em que os assuntos serão apresentados, discutidos e decididos. Tais listas não devem ser rígidas, voltadas a resolver as questões de forma individual, mas sim organizadas de forma a estruturar o processo geral de resolução de problemas nos seguintes passos: (1) identificar prioridades; (2) revelar interesses; (3) sugerir métodos criativos para resolver os problemas.

Por fim, para avaliar a qualidade de um acordo negociado em um grupo, os autores afirmam ser necessário responder às seguintes questões (BAZERMAN; NEALE, 2016, p. 152):

- (1) O grupo expandiu seu foco para incluir na discussão todos os assuntos viáveis?
- (2) O grupo discute prioridades e preferências entre as questões?
- (3) O grupo concentra seus esforços para resolver problemas?
- (4) O grupo considerará soluções novas e inovadoras?
- (5) O grupo está disposto a fazer trocas entre questões de interesse de alta prioridade?

Essas técnicas desenvolvidas para conduzir as negociações em grupo podem ser aplicadas, com as devidas adaptações, à atuação do Ministério Público na obtenção de consensos nos conflitos estruturais, de forma a permitir a atitude cooperativa para a construção do plano de resolução do problema estrutural, em conjunto com os representantes dos entes públicos e com a devida participação dos representantes dos grupos afetados.

Deve-se perceber, de toda sorte, que o estudo das técnicas de negociação em tutela coletiva para o Ministério Público engloba o desenvolvimento de metodologias não só para se definir como obter a cooperação da outra parte para alcançar o melhor resultado na defesa dos direitos e interesses coletivos, como também para decidir se o caso comporta um acordo e quando é o momento de deixar a mesa de negociações para buscar a tutela jurisdicional.

Nesse ponto, voltamos à escola de *Harvard*, que se preocupou com essas questões. No que importa ao presente trabalho, para além de uma técnica para se alcançar bons acordos, Roger Fisher e William Ury (2014) enfatizam a necessidade de se definir se o caso comporta ou não negociação, e, se positiva a resposta, a que ponto chegar para maximizar o atendimento de seus interesses. Em primeiro lugar, apontam que é preciso fazer um diagnóstico do conflito e traçar várias opções possíveis para o acordo, o que muitas vezes é impedido por um julgamento prematuro e pela busca irrefletida de uma resposta única. Entretanto, defendem que de nada importa falar em interesses se as partes não tiverem, previamente, definido sua *melhor alternativa para um acordo negociado*, denominada MAPAN. A MAPAN tem dois objetivos: proteger contra um acordo que deve ser rejeitado e, segundo, ajudar a extrair o máximo possível dos ativos de que se dispõe, de forma que o acordo satisfaça os interesses da melhor forma possível (FISCHER; URY, 2014).

A razão pela qual se negocia é produzir um resultado melhor do que seria obtido caso não houvesse acordo. A melhor alternativa para um acordo negociado consiste em definir as possibilidades existentes caso a negociação não existisse. É um padrão de medição com que qualquer proposta deve ser comparada. Se a MAPAN de um dos lados for mais benéfica que o acordo, a hipótese é de que a parte não deve entabular o ajuste. Por outro lado, a MAPAN auxilia na maximização do atendimento aos interesses, evitando que a parte concorde com um

acordo muito aquém das possibilidades de ganho. Dessa forma, desenvolver a MAPAN permite determinar se o acordo é útil e necessário, bem como qual proposta é a mais vantajosa.

Nessa visão, na tutela coletiva extrajudicial, em que o Ministério Público atua como parte na negociação, em razão de sua condição de legitimado coletivo universal, defende-se que, previamente à realização de acordo, o órgão ministerial deva realizar um diagnóstico do conflito e traçar as diversas possibilidades de acordo que resultem na tutela adequada dos direitos que lhe caiba defender, definindo a melhor alternativa para um acordo negociado (MAPAN). A análise, obviamente, decorre do caso concreto, aferindo-se se as demais opções, na hipótese de não acordo, seriam mais benéficas ao atendimento dos interesses defendidos pela instituição. Quer dizer, a MAPAN seria a melhor opção para a efetividade da atuação do Ministério Público se não houvesse o acordo.

Vale lembrar que, no que tange à atuação do Ministério Público, havendo lesão ou ameaça a direito afeto às suas atribuições, a opção ao acordo será buscar a tutela jurisdicional. Assim, ainda que a definição da MAPAN dependa do caso concreto, é possível elencar certos critérios objetivos que devem ser aferidos pelo Ministério Público, para definir se a opção consensual é a melhor para garantir a efetividade dos direitos, quando comparada com o possível resultado alcançado com a adjudicação.

Trabalho nesse sentido foi desenvolvido pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, por meio da Recomendação de Caráter Geral n.2, de 21 de junho de 2018, que dispõe sobre os parâmetros para a avaliação da resolutividade da atuação do Ministério Público pelas Corregedorias. O artigo 13 da norma apresenta alguns fatores para a avaliação da resolução consensual dos conflitos, controvérsia ou problemas. Dentre os critérios, destacamos alguns que deverão ser adotados pelos membros para avaliar se o acordo apresenta vantagens sobre a tutela por adjudicação judicial: (1) considerar a probabilidade de procedência da pretensão caso fosse levada à adjudicação judicial; (2) realizar prognósticos com a comparação entre o acordo proposto e o provável resultado de um julgamento judicial sobre o mérito da demanda, com ênfase na responsabilidade e nos danos; (3) considerar para a realização do acordo, os riscos envolvidos no litígio, inclusive as dificuldades para se estabelecer judicialmente a responsabilidade e para se apurarem os danos sofridos e os possíveis prejuízos a terceiros; (4) considerar a complexidade, o custo e a provável duração do processo coletivo; (5) analisar e considerar o comportamento das partes envolvidas, o seu comprometimento e a sua capacidade para o cumprimento do que foi acordado.

A observância de tais critérios para se definir se a resolução consensual apresenta no caso concreto vantagens sobre a tutela por adjudicação judicial é importante para nortear o

emprego de técnicas extraprocessuais pelo Ministério Público na tutela coletiva, mas apresenta-se especialmente desafiadora no tratamento das situações complexas. É indispensável estabelecer, sob critérios objetivos e fundamentados, as alternativas que se apresentam ao acordo, definindo-se previamente, assim, os possíveis cenários para o ajuizamento da demanda, com base nos seguintes fatores: (1) probabilidade de procedência da pretensão; (2) riscos do litígio; (3) custos; (4) tempo de tramitação da demanda; (5) comportamento das partes envolvidas.

Tomar decisões para prever o tratamento adequado a ser conferido a situações complexas exige do órgão do Ministério Público um suporte metodológico para a realização de análise preditiva da demanda, de forma a traçar possíveis desfechos de eventos futuros, com base em informações confiáveis. A globalização, a complexidade das relações sociais e o avanço impressionante da quantidade de dados produzidos requer o emprego de tecnologia da informação para a produção de informações úteis para subsidiar a construção de cenários futuros, inclusive no campo da tutela dos direitos.

O uso de tecnologias relacionadas a *big data* na análise jurídica, a partir do traçado de correlações, padrões e tendências, tem proporcionado a busca de respostas, com certo grau de segurança, a perguntas como: qual é a probabilidade de êxito em uma demanda? Qual o tempo médio de tramitação para esse tipo de caso? Qual a provável decisão a ser proferida por esse juiz ou Tribunal? Contra certa empresa, é mais vantajoso propor um acordo ou levar à disputa ao Judiciário? (RACANICCI, 2017).

A negociação em litígios estruturais exige, nessa vertente, o desenvolvimento não só de técnicas diferenciadas para a obtenção colaborativa de consenso em um ambiente de complexidade e multipolaridade, mas também a estruturação, no âmbito do Ministério Público, de suporte para análise de informações que subsidiem a construção preditiva de cenários, para definir se a resolução consensual apresenta no caso concreto vantagens sobre a tutela por adjudicação judicial.

3.2.6 Acompanhamento e fiscalização dos acordos: a importância de criação de sistemática para monitorar casos complexos

Nos itens anteriores foram apontados alguns parâmetros importantes para conferir efetividade às soluções consensuais obtidas pelo Ministério Público em sua atuação extrajudicial para o tratamento de conflitos estruturais. Assim, realizar o correto

diagnóstico das relações complexas de causa e efeito, com o emprego de conhecimento transdisciplinar, permite vislumbrar o amplo espectro do conflito, norteador a definição de resposta que comporte todas as medidas preventivas, ressarcitórias e repressivas. A atuação coordenada entre todos os órgãos com atribuição relacionada às diversas repercussões da questão contribui para uma abordagem sistêmica, equivalente às reais dimensões do problema estrutural. Todo esse arcabouço precisa ensejar a realização de acordos que expressem a melhor defesa dos interesses tutelados pelo Ministério Público, construindo-se solução em colaboração com os entes públicos responsáveis pela correção ou implementação das políticas públicas, por meio de técnicas especiais de negociação. Mas não apenas isso. É preciso, finalmente, que esse acordo seja, de fato, cumprido.

A questão relativa à efetivação da solução é central à concepção do Ministério Público resolutivo. Tanto que o artigo 1º, §3º, da Recomendação CNMP n. 54, de 28 de março de 2017, expressamente aduz que: “Considera-se resolutive a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado”. Ao comentar os objetivos da referida recomendação, Gavronski (2017, p. 75) ressalta o desafio de superar a cultura jurídica de falta de compromisso com resultados concretos:

A prática jurídica no país parece tradicionalmente dar mais atenção à forma (aspectos prévios ou periféricos da solução) que ao conteúdo (resolução da ameaça ou violação a direito) e preocupar-se mais com o resultado jurídico (a condenação ou formação do título executivo) que com o resultado concreto (a efetivação, a conformação do mundo dos fatos ao Direito).

Nesse sentido, vale trazer à baila novamente os dispositivos da Recomendação de Caráter Geral n. 2, de 21 de junho de 2018, da Corregedoria Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre os parâmetros para a avaliação da resolutividade da atuação do Ministério Público pelas Corregedorias. O artigo 13, em seus incisos XVII e XVIII, estabelece que, no caso das soluções consensuais, deverá ser avaliado: (1) se as cláusulas do acordo foram ou estão sendo efetivamente cumpridas e quais os seus resultados sociais concretos; (2) se a unidade ou o membro adotou todas as medidas para garantir o integral cumprimento do acordo.

É preciso, portanto, que o órgão do Ministério Público não se contente com a mera assinatura de um bom acordo, que, em tese, represente a melhor solução jurídica para o caso tratado, mas que, de fato, acompanhe o cumprimento do ajuste e avalie os resultados sociais concretos alcançados, tomando as medidas pertinentes para garantir o seu total implemento.

Para tanto, é preciso admitir que as soluções consensuais nos conflitos estruturais demandam a definição prévia de sistemática especial de monitoramento e controle dos

resultados. Já foi apontado que, nos casos estruturais, as obrigações ajustadas devem ser detalhadas em planos, contendo as inúmeras ações, os prazos e a matriz de responsabilidades, para o cumprimento das etapas necessárias ao rearranjo institucional. No âmbito do Ministério Público, é preciso, assim, elaborar planejamento, definindo-se a metodologia de acompanhamento das ações, inclusive a periodicidade e como serão feitas as avaliações parciais das medidas adotadas.

Rodrigues (2006), em pesquisa empírica realizada sobre a celebração de ajustamento de conduta no Ministério Público Federal, constatou que, quando existem diversos prazos fixados para o cumprimento das obrigações, o controle do cumprimento se protraí no tempo e enseja uma relação continuada entre compromitente e compromissário. Nessas hipóteses, a certificação de que todas as medidas previstas no ajuste estão de fato sendo adotadas usualmente irá demandar conhecimento técnico especializado, sendo necessário o auxílio de órgãos técnicos, órgãos de fiscalização administrativa e universidades.

Nessa toada, o planejamento do acompanhamento do acordo estruturante pelo Ministério Público deverá prever a forma de verificação de cumprimento das etapas, com o auxílio, se necessário, de técnicos integrantes da própria instituição ou advindos de convênios com universidades ou órgãos públicos.

Doutra parte, as complexas medidas em andamento podem sofrer a repercussão de fatores não previstos inicialmente no plano, de forma a ser necessária a readequação dos prazos e das ações, devendo-se, para tanto, manter canal de diálogo permanente entre o Ministério Público e os entes governamentais responsáveis pela correção ou implementação das políticas públicas.

CAPÍTULO 4 – ESTUDO DE CASO: O LITÍGIO ESTRUTURAL RELATIVO AO FECHAMENTO DE LIXÃO E À IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO DISTRITO FEDERAL

O estudo de caso concreto de atuação do Ministério Público na solução de litígio estrutural mostra-se relevante para compreender os desafios do papel da instituição para o tratamento adequado de conflitos complexos e que requerem a alteração de condições sociais e burocráticas para a concretização de importantes valores constitucionais. Nesse sentido, passa-se a analisar caso ocorrido no Distrito Federal, objeto de atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Quando a nova capital do Brasil foi inaugurada, em abril de 1960, não houve preocupação em se planejar uma questão básica de todos os centros urbanos: o que fazer com os resíduos sólidos que seriam gerados pela população que começava a chegar de todas as partes do país para se fixar em Brasília? A história do Lixão da Estrutural, oficialmente denominado Aterro Controlado do Jockey Clube, confunde-se, assim, com a da própria capital do Brasil (FADUL et al., 2017). Sem planejamento, o lixo produzido pelos moradores da cidade que crescia exponencialmente no Planalto Central foi sendo depositado em local inadequado, nas proximidades do Parque Nacional de Brasília e entre córregos que desaguam no Lago Paranoá, a apenas 15km da Praça dos Três Poderes, centro das decisões políticas do país e coração da capital da República.

Com o crescimento demográfico vertiginoso experimentado pela capital nas décadas seguintes, o Lixão da Estrutural, segundo estudo publicado pelo *Waste Atlas* (2014), veio a se tornar o maior da América Latina, em extensão, ocupando uma área de 136 ha, em que se acumularam, no decorrer de mais de 50 anos, aproximadamente 30 milhões de toneladas de lixo, formando um impressionante maciço de 60 metros de altura. Embora existam diversos parâmetros para classificação das dimensões dos lixões, em termos de volume total de resíduos acumulados ao longo da história, o Lixão da Estrutural chegou a ser considerado o primeiro do mundo, dentre aqueles em funcionamento no ano de 2014 (DYTZ, 2017).

Os lixões, ou vazadouros, são grandes áreas a céu aberto, utilizadas como depósitos de lixo, sem nenhum tipo de proteção do solo nem tratamento dos efluentes líquidos (chorume). Conquanto o Lixão da Estrutural tenha recebido oficialmente do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU) a denominação de Aterro Controlado, a área não seguiu as normas técnicas mínimas para ser assim considerada, nem dispunha de licença ambiental para operar,

tratando-se, portanto, de um verdadeiro lixão, conforme foi demonstrado pelo Ministério Público no decorrer da longa disputa judicial que se travou em torno do tema.

Assim, a quantidade impressionante de resíduos sólidos descartados sem qualquer tratamento naquela área aberta atraiu para a região pessoas vulneráveis, principalmente oriundas de fluxos migratórios, que perceberam no lixão a possibilidade de extrair seu sustento. Foi dessa forma que na região do Lixão da Estrutural fixou-se e cresceu uma comunidade de famílias dependentes da coleta de materiais recicláveis para a sua sobrevivência. Segundo pesquisa de Salgado (2016), a Vila Estrutural remonta à década de 1960, quando havia cerca de 130 pessoas que ocupavam barracos construídos com restos de caixas de madeira e plásticos, obtidos no lixo. Já em 1993, foram cadastradas 393 famílias residentes na área, das quais 149 trabalhavam como catadores de materiais recicláveis. Em 1994, a quantidade de famílias praticamente duplicou, passando para 700. Em 2003 foram cadastradas na área 3.967 famílias pela então Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, ou seja, em torno de 12.000 pessoas. Esse número mais que triplicou na década seguinte, chegando a 39.000 habitantes, de acordo com estudo da Companhia de Planejamento do Planalto Central (CODEPLAN, 2015).

A deposição de lixo gerou, nessa medida, não somente problemas ambientais, como a poluição do solo, do ar e dos recursos hídricos, além de afetar a fauna do Parque Nacional de Brasília, mas também inúmeros problemas sociais, relacionados à ocupação desordenada do solo e à exposição dos moradores e dos catadores de lixo a condições danosas à saúde. Nesse sentido, diversos estudos foram produzidos tanto para analisar os graves impactos ambientais causados pelo Lixão da Estrutural (v.g. CAVALCANTI, 2013), quanto os fatores relativos à saúde dos trabalhadores e moradores (v.g. HOEFFEL, 2013).

O funcionamento do Lixão da Estrutural em tais condições mostrava-se, assim, flagrantemente violador de direitos fundamentais, demandando a implantação de medidas governamentais para: viabilizar a destinação adequada do lixo urbano gerado por todo o Distrito Federal, recuperar a área degradada, regularizar a ocupação urbana que se aglomerou em torno do depósito de lixo e incluir economicamente os catadores, que deixariam de extrair sua subsistência da montanha de detritos. Em sua perspectiva mais ampla, o problema dizia respeito à ausência de política pública de resíduos sólidos no âmbito do Distrito Federal, o que deu lugar ao surgimento e crescimento do maior lixão da América Latina, rodeado por ocupação urbana irregular, com sérias repercussões ao bioma do cerrado e à saúde humana.

A grave violação ao direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de titularidade da coletividade do Distrito Federal foi a precursora da atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) na questão, porém, como será demonstrado

nos tópicos a seguir, a ação civil pública ajuizada pela Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente acabaria por repercutir em diversas situações jurídicas envolvendo outros direitos, em uma teia multipolar e complexa. Estava configurado, assim, um litígio estrutural, cuja solução demandaria a ampla reforma de estruturas governamentais, com o objetivo de implantar políticas públicas que assegurassem os diversos direitos em disputa.

Na análise que será apresentada, empregou-se a metodologia de estudo de caso, enquanto estratégia de investigação qualitativa, tendo por finalidade avaliar as dificuldades enfrentadas para a solução de um litígio estrutural, entendendo-se que se pode adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração intensa de um único caso (VENTURA, 2007).

A pesquisa tem por escopo estudar de forma descritiva o objeto (litígio estrutural) em seu contexto real, utilizando-se como fontes de evidências os documentos constantes do Procedimento de Investigação Preliminar (PIP) 1388/95, da Primeira Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente do Distrito Federal; dos autos da ação civil pública 36.947/1996, que tramitou na Justiça do Distrito Federal e Territórios; e do Procedimento Administrativo 08190.056611/17-46, instaurado pela Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão, para acompanhamento dos trabalhos da força-tarefa criada para alinhamento das ações relacionadas à desativação do Lixão da Estrutural. Ao todo, mais de 6 mil páginas de documentos permitem avaliar o tratamento conferido ao litígio, no decorrer de mais de 20 anos, até o cumprimento parcial da sentença, explicitando-se os obstáculos surgidos no curso da demanda e especialmente durante a execução.

Assim, será demonstrado como o emprego de métodos autocompositivos na fase de cumprimento da sentença favoreceu o alcance de importantes resultados na solução do litígio, explicitando-se especialmente o papel do Grupo Interinstitucional, integrado pelo MPDFT e outras instituições, que passa a negociar extrajudicialmente os prazos e as etapas de implementação das políticas públicas diretamente com os gestores responsáveis pelas medidas.

4.1 A INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR E O AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELO MPDFT

A investigação conduzida pela Primeira Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente do Distrito Federal iniciou-se em 13 de junho de 1995, com a instauração do Procedimento de Investigação Preliminar (PIP) 1388/95, para apurar a notícia de tramitação na

Câmara Legislativa do Distrito Federal do Projeto de Lei n. 010/91, que reservava área às margens da Estrada Parque Ceilândia, do lado leste do Córrego Vicente Pires, para fins de assentamento de famílias de baixa renda, criando-se oficialmente a Cidade Estrutural. O projeto de lei acabou sendo vetado pelo Governo do Distrito Federal, porém a apuração prosseguiu, diante da constatação de que inúmeras famílias permaneciam assentadas no local e da existência de evidências de que a ocupação desordenada e o crescimento do lixão geravam impactos ambientais e à saúde humana.

Com efeito, Laudo de Exame em Local de Danos ao Ambiente, elaborado pelo Instituto de Criminalística, da Polícia Civil do Distrito Federal, para instruir a investigação do Ministério Público, constatou a degradação da qualidade ambiental decorrente da instalação do lixão, nas seguintes vertentes: extinção do bioma do cerrado, produção de chorume, remoção da camada fértil do solo e disposição de lixo a céu aberto. Ademais, o documento apontou como impactos ao meio ambiente: a quebra do equilíbrio ecológico, inclusive na área do Parque Nacional; a diminuição da qualidade da água subterrânea e superficial; o desequilíbrio ecológico com a criação de um ambiente artificial propício ao desenvolvimento de urubus, gaviões e outros animais. Quanto aos impactos causados pelo parcelamento urbano na região, relacionados à degradação da qualidade do ambiente e da vida humana, destacaram-se os seguintes fatores: retirada de grande parte da cobertura vegetal; aumento do coeficiente de escoamento superficial; diminuição da recarga dos aquíferos subterrâneos; contaminação dos aquíferos por percolação e lixiviação de substâncias orgânicas e metais pesados; existência de lotes e de cisternas em áreas do aterro controlado; extinção da flora silvestre; diminuição da qualidade da água subterrânea; prejuízo à saúde dos moradores e transmissão de doenças por animais.

As apurações levadas a efeito pela Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente concluíram pela existência de atividade poluidora, bem como ocupação desordenada do solo, o que deu ensejo ao ajuizamento de ação civil pública, em 6 de agosto de 1996, proposta em desfavor do Distrito Federal e do SLU, distribuída à Sétima Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, e autuada sob o número 36.947/1996.

A causa de pedir se relacionou à ocorrência de sérios danos ambientais com o aporte diário de cerca de 173 toneladas de lixo urbano, inclusive hospitalar, sem a adoção de quaisquer providências destinadas a evitar a propagação de doenças e impactos ao meio ambiente, gerando: degradação da qualidade ambiental com a extinção do bioma do cerrado; degradação da qualidade da microbacia; contaminação orgânica de diversos afluentes do Lago Paranoá; degradação da qualidade da vida humana, com a ocupação desorganizada e exposição dos moradores a agentes nocivos à saúde.

Segundo narrou a petição inicial, o Distrito Federal e o SLU, embora cientes da previsão constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, *caput*, da CR/1988), encampado pela legislação distrital, descumpriram os normativos e, sem a observância das exigências legais, viabilizam a utilização da área para a deposição de lixo urbano e hospitalar, bem como permitiram a ocupação humana desordenada, seja pelos catadores de lixo, seja pelos recentes invasores.

Antevendo a presença dos requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, o Ministério Público requereu o deferimento de liminar para que: (1) o SLU cessasse de imediato a deposição de lixo na área, até decisão meritória, sob pena de pagamento de multa diária; (2) o Distrito Federal implementasse, de imediato, atividade de vigilância e segurança, com o objetivo de evitar novas invasões e edificações, sob pena de pagamento de multa diária; (3) o Distrito Federal apresentasse em juízo a relação de todas as pessoas que se encontravam residindo no local conhecido como Cidade Estrutural; e (4) o Distrito Federal e o SLU providenciassem, no prazo definido pelo juízo, a remoção, para local adequado, do lixo depositado a céu aberto, sob pena de pagamento de multa diária.

Nos pedidos finais, o Ministério Público postulou, finalmente: (a) condenação do SLU em obrigação de não fazer, concernente na cessação definitiva da atividade nociva ao meio ambiente pela irregular deposição de lixo urbano, inclusive hospitalar, coletado em quaisquer regiões do Distrito Federal; (b) condenação do SLU em obrigação de fazer, concernente em dar ao lixo coletado destinação final adequada às condições topográficas do Distrito Federal, observadas as normas técnicas pertinentes, as restrições e exigências legais, inclusive elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto do Meio Ambiente (RIMA), e licenciamento ambiental; (c) condenação do Distrito Federal em obrigação de fazer concernente à retirada definitiva de todas as pessoas que ocupam irregularmente a área; (d) condenação dos requeridos em obrigação de fazer concernente à realização, no prazo de 12 meses, de todas as obras e providências necessárias à recuperação total da área degradada, com descontaminação do solo, do lençol freático, dos cursos d'água e a restauração de toda a cobertura vegetal, de acordo com projeto a ser aprovado pelo IBAMA/DF, sob pena de conversão em perdas e danos a serem oportunamente arbitrados; (e) fixação do prazo de 30 dias, a partir do trânsito em julgado, para que os requeridos apresentassem ao IBAMA/DF o projeto apontado no item (d); (f) a fixação do prazo de 30 dias, contados da data do recebimento do projeto, para que o IBAMA/DF o apreciassem e, se aprovado, o encaminhassem ao juízo para fins de homologação; (g) a fixação de prazo de 30 dias, no caso da não aprovação do projeto, para que os requeridos providenciassem a necessária adequação do projeto; (h) a

fixação do prazo de 280 dias, contados do trânsito em julgado da decisão homologatória referida no item (f); (i) estabelecimento de multa diária, no caso de descumprimento das obrigações elencadas.

Como será analisado nos tópicos a seguir, em razão de sua complexidade, a ação civil pública, ajuizada em 1996, tramitou por mais de 10 anos, até o trânsito em julgado da sentença, em 18 de maio de 2007, e o cumprimento da sentença ainda não havia se encerrado integralmente, quando da finalização do presente trabalho. Entretanto, em relação aos pedidos (a) e (b), concernentes na cessação definitiva da atividade nociva ao meio ambiente pela irregular deposição de lixo urbano, e em dar ao lixo coletado destinação final adequada, pode-se dizer que a ação tenha, de fato, alcançado parcialmente os objetivos pretendidos, eis que, em 20 de janeiro de 2018, o Lixão da Estrutural deixou de receber a coleta domiciliar urbana, destinada ao recém inaugurado Aterro Sanitário de Brasília, local adequado tecnicamente para o recebimento dos rejeitos. Além disso, uma série de medidas governamentais foram implementadas para dar seguimento a uma política pública de resíduos sólidos, inclusive reinserção econômica dos catadores de lixo.

Pretende-se demonstrar os diversos obstáculos que causaram a delonga na instrução processual e na execução da sentença, e como parte das dificuldades foram reduzidas a partir da construção de consensos em determinados momentos da fase de cumprimento da sentença, explicitando-se especialmente o papel da força-tarefa, integrada pelo MPDFT e outras instituições, que passa a negociar os prazos e as etapas de implementação das políticas públicas diretamente com os gestores responsáveis pelas medidas. A seguir, apresentam-se as especificidades do litígio, que permitem enquadrá-lo na categoria dos litígios estruturais, para, na sequência, serem abordados os principais aspectos extraídos das fases de conhecimento e de cumprimento da sentença, demonstrando-se as vantagens da adoção do modelo de execução negociada, protagonizada pelo Ministério Público.

4.2 O ENQUADRAMENTO DO CASO COMO UM LITÍGIO ESTRUTURAL

A análise dos autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público permite enquadrar a demanda na categoria de litígios estruturais, eis que para a sua solução do conflito, necessário se fazia promover uma reforma nas estruturas burocráticas do Distrito Federal, implantando-se uma gama de políticas públicas necessárias à: destinação adequada dos resíduos sólidos coletados na capital, reinserção econômica dos catadores de lixo que sobreviviam da

retirada de materiais recicláveis do lixão, afora as medidas relacionadas à recuperação da área degradada, após o fechamento do aterro. Faziam-se, assim, presentes as características descritas no item 2.2 do presente trabalho para qualificar os litígios estruturais: complexidade, conflituosidade, caráter prospectivo e necessidade de intervenção continuada.

Vale lembrar que os litígios estruturais são considerados **complexos** em razão da convivência entre múltiplas causas, que ensejam diversas soluções possíveis para ensejar tutela jurisdicional adequada ao direito material violado. A litigiosidade complexa na teoria de Vitorelli (2017) é a variável que indica distintas possibilidades de tutela adequada de um direito, em face de divergências científicas ou sociais justificáveis. Puga (2013), por sua vez, entende que a complexidade decorre da fonte multidimensional ou multicausal da lesão, que se apresenta de forma difusa e multifacetária, pois os antecedentes causais podem ser atribuíveis a vários sujeitos ou tratar-se de um fenômeno sem sujeito causador, assemelhando-se à atribuição de responsabilidade objetiva do direito civil.

No caso estudado, os danos ambientais, urbanísticos e à saúde humana decorrem de uma série de fatores relacionados ao crescimento desordenado e exponencial da capital da República, ausência de planejamento da destinação dos resíduos sólidos, aumento dos fluxos migratórios, falta de fiscalização e controle da ocupação do solo, descumprimento de normas técnicas ambientais para a instalação de aterro controlado, dentre outros constatados em 1996, data da conclusão da investigação promovida pelo MPDFT. As possibilidades de tutela adequada também são múltiplas, envolvendo discussões sobre qual a maneira de se ordenar a ocupação urbana; como se deve garantir a inclusão social dos catadores de lixo; qual o método científico ideal para a recuperação da área degradada, qual a forma de desenvolvimento da política de resíduos sólidos (qual a área apropriada para a instalação de aterro sanitário? Quais estudos prévios devem ser realizados e qual o prazo factível para a tomada das providências administrativas? etc.). Todas essas questões e muitas outras não previstas, decorrentes da alta complexidade do litígio, repercutiram no trâmite da ação até o cumprimento parcial da sentença, em janeiro de 2018.

A forte litigiosidade, por seu turno, também se fez presente. Para Vitorelli (2016), os litígios estruturais ostentam alto grau de conflituosidade, na medida em que ensejam a alteração do funcionamento de grandes instituições para a promoção de valores públicos, gerando impactos graves sobre grupos distintos de pessoas com interesses não alinhados, de forma que não existe apenas um conflito entre autor e réu, mas entre diversos grupos e perante os próprios membros do grupo lesado. Mudar o contexto social a partir de reformas estruturais significa interferir em uma gama de interesses que não se organizam claramente em polos, em posições

de contra ou a favor, mas se estabelecem como teias de relacionamentos, em diversas nuances e níveis de concordância e discordância com o alcance das medidas (FISS, 2003).

Conquanto na ação civil pública constassem dois polos bem delineados: o MPDFT no polo ativo, o Distrito Federal e o SLU, no polo passivo, o alto grau de **conflituosidade** da demanda se revelou no decorrer do trâmite processual e especialmente durante a fase de cumprimento da sentença. Com efeito, a implantação das medidas estruturantes geraria impactos diferenciados sobre grupos distintos da sociedade do Distrito Federal. Em particular, os grupos vulneráveis, constituídos pelos moradores da região, que se recusavam a deixar o local, o que certamente influenciou o julgamento de improcedência do pedido do MPDFT para desocupação da Vila Estrutural. Os catadores de lixo, por sua vez, na fase de cumprimento da sentença que determinava o fechamento do lixão, sentiam-se insatisfeitos com as medidas de reinserção econômica, mas, mesmo entre eles, havia interesses divergentes, já que alguns preferiam permanecer na atividade insalubre, mas lucrativa, ao passo que outros pretendiam condições mais dignas de trabalho, ainda que isso resultasse em menor renda. A construção do novo aterro sanitário também confrontaria interesses dos moradores da comunidade local. Enfim, essa multiplicidade de interesses que se inter-relacionavam, em diversos núcleos concorrentes e divergentes, qualifica o litígio estrutural como de alto grau de conflituosidade.

A terceira característica diz respeito ao **caráter prospectivo** e à **necessidade de intervenção continuada**. De fato, nos processos estruturais, as ordens judiciais procuram ajustar comportamentos futuros e, por isso, exigem um processo contínuo de cumprimento, não se esgotando em um único ato (BAUERMANN, 2017). Analisando-se os pedidos constantes da inicial de ação civil pública, verifica-se que o Ministério Público postulou a condenação dos entes públicos essencialmente em obrigações de fazer, como a concernente à criação de local adequado para a destinação do lixo, que viria a se relevar como uma verdadeira obrigação de implantação de política pública de resíduos sólidos no âmbito do Distrito Federal. Assim, o Poder Judiciário acabou sendo chamado a intervir na gestão de estruturas burocráticas e a assumir, em certo nível, a supervisão sobre políticas e práticas institucionais necessárias para a concretização do valor constitucional do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com efeito, conforme será melhor explicitado nos tópicos a seguir, na fase de cumprimento da sentença, o SLU enviou ao juízo relatórios sobre a evolução das complexas medidas governamentais, em um vínculo de supervisão de longo prazo. A partir de 2015, essa verificação das etapas governamentais passa a se dar diretamente entre o Grupo Interinstitucional, integrado pelo MPDFT e as demais instituições, e o Grupo de Trabalho

criado pelo governo do Distrito Federal para dar seguimento ao Plano de Intervenção do Lixão do Jôquei Clube, constituído por 41 ações. O Plano foi posteriormente inserido como uma das prioridades do Escritório de Projetos Especiais do Governo do Distrito Federal e envolveu 17 órgãos, gerando uma matriz de resultados que era mensalmente comunicada ao Grupo Interinstitucional.

O caso em estudo, nessa medida, atende às características propostas para enquadrá-lo como um litígio estrutural, posto que a tragédia ambiental e à saúde pública decorrente do funcionamento do lixão de grandes proporções não poderia ser resolvida sem a implementação de valores públicos relevantes, em um cenário de complexidade e multipolaridade, requerendo-se a reforma de uma série de mecanismos burocráticos em etapas, para proporcionar a promoção dos valores públicos visados.

4.3 ASPECTOS RELEVANTES DO TRÂMITE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA

Conforme já explicitado, a ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público em 6 de agosto de 1996. Para se compreender quão complexa se apresentava a demanda, logo no início do trâmite processual, já se revelou como enorme desafio o cumprimento da tutela liminar parcialmente concedida em 26 de agosto de 1996, nos seguintes termos:

- (a) Os réus deverão no prazo de 180 dias (cento e oitenta) adequar o aterro sanitário do Jôquei Clube, localizado nas proximidades da Avenida Estrutural, às normas de deposição de lixo da ABNT, NBR 8849/85, fls.320.
- (b) Após o prazo acima cominado, caso não seja cumprido o inciso “a”, deverá cessar qualquer deposição de lixo no local. Novas deposições de lixo somente poderão ocorrer caso sigam os parâmetros estabelecidos nas normas técnicas supracitadas.
- (c) deverá a área interna do aterro (lixão), no prazo de 15 dias, ser isolada por completo, de modo a impedir a difusão eólica do lixo, bem como afastar homens e animais da área. O Poder Público deverá utilizar-se dos meios necessários ao cumprimento desta ordem, inclusive com a construção de cerca com tela protetora e intensa fiscalização policial no local.
- (d) No mesmo prazo do item “c”, ficará terminantemente proibido o acesso por particulares, ou qualquer pessoa, sem a devida autorização judicial ao interior do aterro sanitário. Somente os servidores credenciados do SLU poderão ter acesso. O desrespeito constituirá crime de desobediência, devendo o infrator ser preso em flagrante. A Polícia Militar do Distrito Federal deverá fiscalizar e cumprir a presente ordem.
- (e) Deverá ser realizada a contagem de barracos instalados nas adjacências do aterro sanitário, elaborando-se uma Ficha de Cadastro, constando-se o número do Barraco, nome e número dos moradores, atividade, grau de escolaridade, renda percebida, tempo de residência do Distrito Federal.
- (f) Com base na legislação social do Distrito Federal, e nos art. 203 e 204 e incisos da Constituição Federal, e art. 202 da Lei Orgânica do Distrito Federal deverá ser iniciado imediatamente um PROGRAMA ASSISTENCIAL compreendendo:
 - (f.1) o fornecimento bolsa-educação aos pais das crianças com idade escolar que

residam no local, Lei n. 890, de 24 de julho de 1995, Decreto n.16.270, de 11 de janeiro de 1995.

(f.2) garantia e proteção contra fome, com a distribuição de duas refeições diárias, ou, alternativamente, cesta básica, em caráter emergencial e provisório, até o julgamento do mérito desta ação, tendo em vista assegurar a sobrevivência das populações envolvidas (que estejam na atividade de catadores de lixo) e obter a sua cooperação.

(g) o descumprimento de qualquer das ordens judiciais acima acarretará o pagamento de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil) reais, podendo ser bloqueado valores em contas correntes do SLU – Serviço de Limpeza Urbana, Distrito Federal, e dos agentes públicos envolvidos, para o pagamento de multa, sem prejuízo da responsabilização penal, por crime de abuso de autoridade ou desobediência, ainda responsabilidade administrativa, cível dos agentes públicos envolvidos, os executores e demais autoridades que decidam a questão (autos 36.947/1996, fls.366/367).

O provimento liminar, em síntese, determinava a adequação do lixão às normas técnicas para aterros controlados, no prazo de 180 dias, e o isolamento da área do lixão, no prazo de 15 dias, com a proibição de acesso de particulares ao local. Tais providências implicariam, por conseguinte, no impedimento de que os catadores de lixo ingressassem no local e exercessem as atividades laborais a que estavam se dedicando. Assim, a decisão em caráter liminar determinou também a inserção imediata, não somente dos catadores de lixo, mas de todos os moradores da região, no programa assistencial bolsa-educação, além de pagamento de refeições diárias ou distribuição de cestas básicas a todos as famílias cadastradas pelo Estado como residentes na região. *A priori*, nota-se o quão complexo seria cumprir a decisão, especialmente diante dos exíguos prazos estipulados, para providências governamentais de grande envergadura.

A decisão liminar desafiou a interposição de agravo de instrumento por parte do Distrito Federal, que alegou em suas razões recursais, afora as questões de direito, a impossibilidade fática de se cumprir o item (f) da decisão, pois isso consistiria em prestar alimentação a toda uma cidade, que era alvo de tentativas diárias de novas invasões. Postulou também o agravante a ampliação do prazo de 15 dias para isolamento da área interna do lixão para 180 dias, diante da necessidade de, no mesmo prazo, aproveitar-se os catadores de lixo nas estações de tratamento.

A decisão de primeiro grau de jurisdição acabou sendo objeto da Suspensão de Segurança n. 285, de 3 de setembro de 1996, concedida pela Presidência do Tribunal para manter a liminar apenas para o efeito de sua letra (a), qual seja, compelir os réus a adequarem o lixão, no prazo de 180 dias, às normas técnicas concernentes aos aterros controlados.

Entretanto, mesmo diante da redução do alcance da tutela liminar, esse único item mantido mostrou-se de grande complexidade, tendo em vista que as normas técnicas para transformação de um lixão em aterro controlado demandam uma série de etapas, inclusive a elaboração de estudo de impacto ambiental e obtenção das respectivas licenças.

A complexidade da demanda também se extrai da controvérsia criada em torno da prova técnica atinente à ocorrência de contaminação do solo e da água. Nas contestações apresentadas pelos réus, refutou-se o laudo técnico apresentado pelo Ministério Público, apresentando-se outros estudos científicos que sustentariam a não ocorrência de impactos ambientais nos termos descritos na petição inicial. Os réus alegaram também que o Estado já estaria tomando providências para a eliminação dos agentes poluidores e recuperação da área, mas que os prazos prescritos nos pedidos seriam absolutamente insuficientes para o cumprimento de tão complexas providências.

A fase probatória, assim, prolongou-se em torno da prova técnica, tendo em vista que, diante da discordância com o laudo pericial apresentado pelo Ministério Público, o SLU requereu a produção de prova pericial por perito designado pelo juízo. O perito nomeado aceitou o *munus* a título gratuito, porém ressaltou a importância de nomeação de equipe multidisciplinar, dada a complexidade da perícia. Em momento posterior, o mesmo *expert* afirmou a desnecessidade da perícia, ratificando ponderação do Ministério Público no mesmo teor, porque, a essa altura, o cenário fático já havia se alterado, pois estava em andamento execução de projeto de recuperação e implantação de aterro sanitário por empresa contratada pelo SLU.

Já era o ano de 2001, ou seja, a ação já tramitava há mais de 5 anos, sem ainda ter superado a fase probatória. Também não havia sido verificado o efetivo cumprimento da decisão liminar. Dessa feita, em nova decisão saneadora, o juízo decidiu pela desnecessidade da prova pericial e determinou que o acompanhamento das medidas em andamento de adequação do aterro às normas pertinentes seria realizado a partir de relatórios mensais por parte dos executores do projeto.

Superada a fase probatória, com a dispensa da prova pericial, foram apresentadas as alegações finais pelas partes e a sentença foi finalmente proferida em 28 de maio de 2004, ou seja, quase 8 anos após o ajuizamento da ação, julgando-se parcialmente procedente a pretensão do Ministério Público para:

[...] condenar a BELACAP – que substituiu o antigo SLU –, primeiro, a cessar definitivamente a atividade de deposição de lixo urbano no local indicado na inicial, bem como condená-lo a dar destinação adequada ao lixo urbano, nos termos da legislação regente, em outra localidade, com prévia elaboração de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto ao meio-ambiente, e licenciamento ambiental pelos órgãos competentes. Tais medidas, e para se evitar a interrupção de serviço público essencial, deverão ser adotadas no prazo de 02 anos, a partir do trânsito em julgado desta decisão, com a utilização do atual aterro observadas as medidas já determinadas, na liminar, que mantenho; condeno os réus, ainda, a recuperarem a área degradada, nos termos do que se determinar em liquidação de sentença, por perito a ser nomeado oportunamente, quando estão se determinará o prazo para cumprimento das medidas

de recuperação da área, tudo sob pena de pagamento de multa a ser oportunamente arbitrada.

O pedido Ministerial para a condenação do Distrito Federal em obrigação de fazer concernente à retirada definitiva de todas as pessoas que ocupam irregularmente a área da Vila Estrutural foi julgado improcedente, especialmente diante da realidade fática de que, àquela época, vigorava a Lei Complementar Distrital 530/2002, que permitia a regularização do assentamento, que já havia crescido e se tornado uma cidade, construída às margens do lixão de grandes dimensões.

Tanto o Ministério Público quanto os réus apelaram, mas a sentença foi mantida integralmente pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, conforme ementa do acórdão transcrita a seguir:

DIREITO AMBIENTAL E URBANO. APELAÇÕES CÍVEIS E REMESSA OFICIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREA LOCALIZADA ENTRE A VIA ESTRUTURAL E O PARQUE NACIONAL DE BRASÍLIA ("INVASÃO DA ESTRUTURAL"). PRELIMINARES: AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL E INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. REJEIÇÃO. DEPOSIÇÃO DE LIXO URBANO. NECESSIDADE DE ESTANCAMENTO. MUDANÇA DE LOCAL. DANO AMBIENTAL. CONFIGURAÇÃO. NEXO CAUSAL ENTRE A CONDUTA E A LESÃO. OBRIGAÇÃO DE REPARAR. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. RETIRADA DOS MORADORES DO LOCAL. INVIABILIDADE.

1. Não havendo, com a sentença, sucumbido a parte, por certo que lhe faltará interesse em recorrer.
2. Se o comparecimento no processo do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) se deu apenas em razão de sua contribuição técnico-administrativa, não sendo o caso de participação como autor, réu, assistente ou opoente, por óbvio que não há que se falar em incompetência da Justiça local para o julgamento da demanda.
3. Para que se observe a obrigatoriedade da reparação do dano é suficiente, apenas, que se demonstre o nexo causal entre a lesão infligida ao meio ambiente e a ação ou omissão do responsável pelo dano.
4. Sendo o Estado o causador indireto do dano (art. 3º da Lei nº 6.938/81), na hipótese de haver se omitido em relação às providências necessárias para evitar o malefício ao meio ambiente, estará obrigado a indenizar e reparar esse prejuízo, haja vista a aplicação da responsabilidade objetiva.
5. Se as providências tomadas pela empresa responsável, diante do dever de preservar o meio ambiente, em relação à deposição de lixo na área localizada entre a Via Estrutural e o Parque Nacional de Brasília, mostram-se insuficientes e até ineficazes, comparece inarredável a necessidade de mudança do local de destinação desse lixo, notadamente quando há assentamento urbano nas proximidades.
6. Não obstante a presença de assentamento urbano nas proximidades de área de preservação ambiental revele potencial risco ao meio ambiente, não se pode olvidar o fato de que essas pessoas precisam de uma moradia, aspecto esse inerente à própria natureza humana, que não se compraz com o desabrigo, além de residirem nesse local há várias décadas. Assim, a opção pela retirada desses moradores não se mostra a mais acertada, comparecendo justa a medida de se fazer com que essa permanência, com a adoção de políticas ambientais eficazes, seja a menos deletéria possível.
7. Recursos e remessa necessária desprovidos.

(Acórdão n.252609, 20050150031649APC, Relator: LÉCIO RESENDE, Relator Designado: MARIO-ZAM BELMIRO, Revisor: MARIO-ZAM BELMIRO, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 05/12/2005, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 24/10/2006.

Pág.: 107).

Conforme se denota da leitura do dispositivo da sentença e da ementa do acórdão, trata-se de provimento de natureza estrutural. A condenação da Autarquia pública em cessar a atividade de deposição de resíduos sólidos no lixão constituiu, em verdade, determinação judicial para implantação de política pública que direcionasse a atividade estatal de coleta e destinação dos resíduos ao cumprimento das normas legais que resguardassem os direitos fundamentais da coletividade do Distrito Federal a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde pública. Encerrar as atividades de um lixão com recebimento diário de aproximadamente 7 mil toneladas de resíduos e instalar aterro sanitário em outra localidade, mediante o cumprimento das normas técnicas de regência, revelar-se-ia enorme desafio, mesmo porque, ao longo do cumprimento da sentença, conforme será abordado, sobreveio a Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a política nacional de resíduos sólidos e criou outras exigências para a gestão e gerenciamento dos resíduos, a demonstrar a necessidade de adaptação das medidas estruturais ao novo contexto normativo. Demais disso, a sentença repercutiria nas esferas jurídicas de outros grupos, como as aproximadamente duas mil famílias de catadores de lixo, que deixariam de extrair seu sustento do lixão, exigindo-se, também, a implantação de política pública de inclusão econômica da categoria no novo modelo de destinação dos resíduos sólidos.

Após ter sido negado provimento aos embargos de declaração interpostos pelos réus, foi certificado o trânsito em julgado do acórdão, em 18 de maio de 2007. Inicia-se, a partir de então, a fase de execução da sentença, que representa o maior desafio em um processo estrutural.

De fato, o cumprimento das decisões proferidas em processos estruturais acaba por conferir ao juiz o papel de desenvolvimento e supervisão de políticas públicas (BAUERMANN, 2017), em caráter continuado, que não se esgota, assim, em uma única ordem, mas se protraí em um verdadeiro regime prolongado, que envolve o julgador profundamente com a resolução da disputa (CHAYES, 1976). As condições fáticas que repercutem no cumprimento da sentença são altamente mutáveis e fluidas, eis que as necessidades de proteção ao valor em um determinado momento, muito frequentemente, serão distintas daquelas existentes em outra ocasião (ARENHART, 2015). Ademais, as estruturas burocráticas não estão preparadas para atender aos comandos judiciais em prazos muitas vezes intuitivamente definidos pelos julgadores. Todas essas questões acabam por tornar a fase de cumprimento de uma sentença estrutural um longo e penoso caminho.

No tópico a seguir serão analisados os principais aspectos relacionados ao cumprimento da sentença no caso estudado, explicitando-se as dificuldades em se alcançar a efetiva entrega do bem da vida assegurado pelo título judicial, sobretudo diante da recalcitrância dos réus, inicialmente ao não apresentarem plano detalhado de implantação das políticas públicas, e posteriormente ao não cumprirem os cronogramas.

4.4 ASPECTOS RELEVANTES DA FASE DE CUMPRIMENTO DA SENTENÇA

A fase de cumprimento da sentença iniciou-se em 2 de julho de 2007 e até a finalização da presente pesquisa ainda não havia se encerrado integralmente. Entretanto, conquanto não esteja totalmente concluída a execução, o estudo do caso no atual estágio mostra-se relevante, tendo em vista que se consideram parcialmente cumpridas duas das condenações dispostas na sentença: a cessação da atividade de deposição de lixo urbano no lixão (o aterro do Jóquei passou a receber somente resíduos de construção civil e de podas de árvores), bem como a destinação adequada ao lixo urbano, em outra localidade, com prévia elaboração de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto ao meio-ambiente, e licenciamento ambiental pelos órgãos competentes. Resta integralmente pendente de cumprimento a condenação relativa à recuperação da área degradada.

Na petição em que requereu o cumprimento das obrigações de fazer previstas no dispositivo da sentença, o Ministério Público reconheceu a complexidade das medidas, apontando as etapas distintas para cumprimento. Requereu: (a) a intimação do SLU para que apresentasse cronograma pormenorizado das ações que seriam desenvolvidas no prazo de 2 anos, para o cumprimento das obrigações de fazer consistentes na desativação do aterro do Jóquei Clube e implantação do novo aterro em diferente localidade; (b) a intimação do SLU para indicar a nova localidade para deposição do lixo urbano, apresentando-se o EIA/RIMA e todas as licenças ambientais necessárias; (c) a intimação do SLU e do Distrito Federal para iniciarem os estudos para elaboração do Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD, que deveria ser juntado aos autos imediatamente após a desativação do aterro, visando permitir sua avaliação pericial em liquidação de sentença, para fixar os termos e os prazos para cumprimento das medidas de recuperação ambiental; e (d) a fixação de multa por dia de atraso, permitindo-se, ainda, o bloqueio dos valores devidos em contas correntes do SLU, Distrito Federal e agentes públicos envolvidos, sem prejuízo da responsabilidade penal, cível e administrativa.

O juízo indeferiu o pedido referente a fixação de multa diária pelo descumprimento, e deferiu os demais, determinando a intimação dos requeridos para que apresentassem nos autos as informações postuladas pelo Ministério Público. A partir de então, o cumprimento da sentença passa a se desenvolver nessa perspectiva, entre manifestações ministeriais requerendo a intimação dos executados para apresentação de plano, cronograma e outras informações, e a inércia destes em atender minimamente às intimações para viabilizar o cumprimento dos comandos da sentença.

De fato, após a primeira intimação, o SLU juntou aos autos relatório técnico acompanhado de quase 900 páginas de documentos atinentes a projeto de recuperação da área degradada e estudos técnicos para a instalação do novo aterro, mas não apresentou cronograma pormenorizado de ações e etapas para o fechamento do lixão, elemento essencial para que o juízo supervisionasse a efetiva evolução do cumprimento da sentença. A recalcitrância da autarquia executada em apresentar plano de fechamento do lixão e construção do novo aterro sanitário inviabilizou o início do cumprimento da sentença, notadamente diante do indeferimento pelo juízo do pedido do Ministério Público de fixação das *astreintes* pelo descumprimento da obrigação de fazer, deixando as medidas sem nenhum grau de coercibilidade.

O cumprimento da sentença permaneceu nesses termos por quase 3 anos, até 2010, sem nenhuma evolução efetiva, entre requerimentos do Ministério Público para que o SLU fosse compelido a apresentar as informações necessárias ao acompanhamento das medidas governamentais, inclusive mediante a fixação de multa coercitiva diária, e a juntada pelo executado de documentos insuficientes para a exata compreensão das etapas e cronogramas de implantação das políticas públicas. Da análise dos autos, observou-se que tal sistemática não trouxe efetividade ao cumprimento da sentença, consistindo tão somente em trâmites burocráticos e providências cartorárias, com a expedição de intimações, juntada de documentos, remessa dos autos com vista ao Ministério Público, conclusão ao juiz, novo despacho de intimação, etc.

O reiterado descumprimento pelos executados das determinações judiciais para apresentação de cronograma de implantação da política pública de resíduos sólidos motivou a designação de audiência de conciliação, realizada em 18 de agosto de 2010, ou seja, mais de 3 anos após o início do cumprimento de sentença.

Na audiência de conciliação, com a presença do Ministério Público, representante do SLU, acompanhado de engenheiros e técnicos ambientais, e de Procurador do Distrito Federal, foi firmado acordo para suspender o cumprimento da sentença pelo prazo de 30 dias, para que o SLU

elaborasse plano detalhado de cumprimento da sentença, contendo cronograma, prazos, responsáveis, bem como a relação dos demais órgãos e pessoas envolvidas com o cumprimento do objeto da sentença.

De fato, após a realização da audiência de conciliação, a autarquia executada apresentou plano de cumprimento das obrigações estabelecidas no título judicial, contendo detalhamento de eixos e ações, cronograma e matriz de responsabilidades. Para elaboração do plano, o SLU precisou envolver 14 áreas internas e outros órgãos, diante da multiplicidade de competências administrativas indispensáveis para dar seguimento às políticas públicas, em 4 grandes eixos: (1) Novo Aterro Sanitário, (2) Operação do Lixão, (3) Remoção de catadores e (4) Recuperação da Área. Diante da apresentação do plano, o próprio Ministério Público observou o esforço do executado para o cumprimento do acordo, apontando a necessidade de detalhamento do cronograma apenas no que dizia respeito ao eixo relativo à recuperação da área degradada. Nota-se, nessa perspectiva, a primeira evolução no curso do cumprimento da sentença, progresso esse que ocorreu justamente após a realização da primeira audiência de conciliação.

No decorrer da execução, o Ministério Público requereu a designação de nova audiência de conciliação, dessa vez para amoldar as obrigações estabelecidas na sentença ao disposto na recém instituída Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), a demonstrar a necessidade de adaptação das sentenças estruturais aos contextos fático e normativo vigentes no momento do cumprimento, que se protraí no tempo em longas etapas. Esse aspecto foi reforçado pelo juiz no despacho que deferiu a realização de audiência, quando registrou que, ainda que se tratasse de questão acobertada pela coisa julgada, nada obstava que as partes pudessem estabelecer ajustes destinados a viabilizar o cumprimento da sentença, ainda que promovendo atualizações em torno do objeto da lide, capazes de proporcionar o alcance dos valores públicos buscados.

Na audiência, presentes o Ministério Público, representantes do SLU e da Procuradoria do Distrito Federal, bem como o Coordenador de Articulação e Acompanhamento da Secretaria de Governo, foi firmado acordo para que os executados apresentassem um novo cronograma das ações de curto, médio e longo prazo para implantação da política distrital de resíduos sólidos, incluindo o encerramento do lixão e a construção de aterro sanitário, tendo por base a política nacional de resíduos sólidos. Nessa medida, o SLU apresentou plano de intervenção técnico político de gestão nos resíduos sólidos do Distrito Federal, aprovado pelo Decreto Distrital 33.445/2011, fruto dos trabalhos do Comitê Intersetorial de Resíduos Sólidos, com o planejamento da criação de novo aterro sanitário e a inclusão econômica dos catadores, mediante a instalação de unidades de transbordo e triagem de resíduos recicláveis para acolher as cooperativas.

As ações propostas no plano de intervenções apresentado pelo SLU foram consideradas, pelo Ministério Público, suficientes para o cumprimento da sentença. Nota-se que, com o advento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o dispositivo da sentença, que determinava o fechamento do lixão e a destinação dos resíduos a novo aterro que atendesse às normas técnicas, passa a ser enquadrado no novel arcabouço normativo vigente. Assim, não se tratava mais de simplesmente construir aterro e fechar o lixão, mas de traçar uma nova política de gestão adequada dos resíduos sólidos, em todas as suas etapas: coleta seletiva, tratamento, segregação dos resíduos de construção, destinação final dos rejeitos ao aterro sanitário, incluindo-se economicamente os catadores no processo.

A nova moldura da política pública, atrelada à já recorrente recalcitrância do SLU em dar cumprimento às medidas, ocasionou o atraso no cronograma de ações, pois o início das obras de construção do aterro, que fora previsto para novembro de 2011, foi reprogramado para novembro de 2012. Com isso, foram também proteladas as ações de encerramento da deposição de resíduos no lixão e a recuperação ambiental dessa área, uma vez que dependiam do início da operação do aterro sanitário.

Apesar dos avanços com a apresentação de novo planejamento adaptado à política nacional de resíduos sólidos, o cumprimento da sentença retoma o patamar de quase paralisação, em razão dos constantes atrasos e reprogramações de cronogramas, o que motivou o Ministério Público a reiterar o pedido para fixação de multa diária pelo descumprimento dos prazos. Na decisão, o juízo apontou que a multa diária estava abarcada pelo provimento liminar, mantido pela sentença, cabendo ao Ministério Público promover a execução por quantia certa em autos apartados. Transcorridos mais de 6 anos desde o início da execução da sentença, a decisão reconheceu as dificuldades para o tratamento do litígio, em face dos limites para a atuação do Judiciário no campo discricionário de elaboração e execução de políticas públicas, cabendo apenas expedir comandos judiciais de baixa eficácia, que não estavam sendo suficientes para garantir o cumprimento das obrigações. A respeito, transcreve-se trecho da decisão:

Por derradeiro, a hipótese versada nestes autos é o exemplar (sic) que exige a reflexão a respeito da dicotomia entre o campo jurisdicional e o campo administrativo, quando se interconectam nos limites objetivos da lide, não obstante sejam densos os aspectos do litígio que estão fortemente vinculados ao âmbito da discricionariedade. Cumpre ter em conta que o Direito e a jurisdição têm seus limites e destes não se pode transcender sem invadir indevidamente outros domínios, como é o campo da Política, sobretudo quando é neste que se dá a elaboração e execução de políticas públicas. O controle de legalidade dos atos da administração pública restringe a atuação jurisdicional a aspectos de oportunidade e conveniência. A evidência do desaviso com o qual se deu a instauração da lide, além do propósito demasiadamente largo de seus limites objetivos, é que até então – de há muito transitada em julgado a sentença – não se alcançou solução alguma para os danos que se quis evitar ou reparar. E mesmo

nesses limites largos da lide, parece que se olvidou dos seus desdobramentos no campo social na medida em que não parece equacionada a questão inerente à cidadania dos catadores, ao menos na dimensão do trabalho e renda, moradia etc. Lembre-se que a questão social retroalimenta a questão política, e a isso a questão jurídica não pode ignorar. Com isso, quer parecer que, mesmo na fase do cumprimento de sentença, a eficácia da coisa julgada não de desatrela da solução integral naquela afinidade que mantém com o campo das políticas públicas. Afinal, se ainda não se deu o cumprimento voluntário, as medidas judiciais ficam restritas a singelos comandos coercitivos de baixa eficácia ao fixar e exigir satisfações por obrigação exclusivamente pecuniária, sem garantia de efeito prático que não apenas venha para onerar o contribuinte, ou quando muito, resvalando na responsabilidade pessoal do administrador omissivo ou recalcitrante (autos 36947/1996, fls 5225-5226).

Esse cenário começa a evoluir com uma mudança na estratégia do MPDFT para a execução de sentença. Importante apontar que o objeto da lide resvalava nas atribuições de outros órgãos de controle, como o Ministério Público do Trabalho, que acompanhava a inclusão econômica e social dos catadores, e o Ministério Público de Contas, que fiscalizava as licitações e contratos públicos relativos à implantação da política de resíduos sólidos.

Nessa perspectiva, foi criada, em junho de 2015, por meio da Portaria Conjunta n. 003/2015 MPDFT/MPT/MPTCDF, uma força-tarefa entre as três instituições, para intercâmbio de informações, alinhamento de ações e outras providências relacionadas ao fechamento do lixão e implantação das demais medidas previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Internamente, no âmbito do MPDFT, foi criado pela Portaria n. 978/2015 PGJ um grupo de trabalho, coordenado pela Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão e integrado por membros em atuação perante as Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Público e da Ordem Urbanística. Tais medidas tiveram por objetivo harmonizar as ações das instituições de controle e órgãos de execução do MPDFT relacionadas às diversas providências administrativas que estavam em andamento para a implantação das políticas públicas de resíduos sólidos, evitando-se retrabalhos e intervenções contraditórias. Mais do que isso, a atuação integrada visava a agilizar a tomada de medidas por parte dos órgãos públicos mediante articulação direta com todos os atores envolvidos.

Ao mesmo tempo, operou-se uma mudança na sistemática de planejamento e avaliação das etapas de implantação das políticas públicas pelos órgãos governamentais, criando-se, também no ano de 2015, no âmbito do Governo do Distrito Federal, grupo de trabalho composto por 17 órgãos, para elaborar e implantar o Plano de Intervenção de Atividades de Ordenamento do Lixão, constituído por 41 ações. O Plano passou a ser acompanhado pelo Escritório de Projetos Especiais do Gabinete da Governadoria, responsável pelo gerenciamento dos projetos estratégicos destacados, articulando e viabilizando ações coordenadas entre os órgãos e

entidades governamentais, de forma a promover a realização das entregas dos produtos previstos no planejamento.

Assim, após reunião realizada com o Secretário de Estado da Casa Civil do Distrito Federal, acompanhado dos responsáveis pelo Escritório de Projetos Especiais da Governadoria, em 23 de fevereiro de 2017, a força-tarefa começa a receber, por meio da Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão, relatórios mensais sobre o progresso do Programa de Desativação do Aterro Controlado do Jóquei. A comunicação entre os atores envolvidos no cumprimento da sentença e o autor da ação passa a ser direta, seja por meio do envio de informações, seja presencialmente, por ocasião das diversas reuniões realizadas entre os grupos para discutir as etapas e cronogramas de implemento das políticas públicas.

A atuação integrada do Grupo Interinstitucional em racionalizar a requisição de documentos e informações, assim como em traçar estratégia conjunta para se exigir o cumprimento das ações, permitiu a obtenção de resultados significativos, especialmente por se manter diálogo permanente com o Escritório de Projetos Especiais, construindo-se consensos necessários para a evolução das medidas. Essa articulação se mostrou ainda mais relevante a partir do momento em que o fechamento do lixão se aproximava e as questões relativas ao destino dos catadores passam a ocasionar questionamentos oriundos da categoria vulnerável.

Vale salientar que, nos autos do cumprimento de sentença, a Defensoria Pública requereu sua inclusão como litisconsorte da parte autora, fundamentada em razão da necessidade de tutelar o interesse transindividual dos catadores de lixo do Distrito Federal de inclusão socioeconômica. O Ministério Público se manifestou contrariamente ao pedido, ao argumento de que os interesses dos catadores já estavam sendo tutelados e a integração da Defensoria como litisconsorte contribuiria apenas para o retardo no cumprimento da sentença, porém o juízo deferiu o pleito. Diante da decisão judicial, a Defensoria Pública postulou seu ingresso também no grupo de trabalho interinstitucional, o que de fato ocorreu por meio da Portaria Conjunta MPDFT/MPT/MPCDF/DPDF n. 003/2017.

A participação da Defensoria Pública na força-tarefa, como representante dos catadores, mostrou-se necessária, tendo em vista que o cumprimento da sentença repercutiu de forma direta nos interesses da categoria, que há décadas sobrevivia das atividades exercidas no lixão, que estava prestes a ser desativado. Havia o temor, justificado, de que os catadores perdessem ou reduzissem sua renda, a partir da implantação da política pública de resíduos sólidos (G1, 2017), a demonstrar que, em um litígio estrutural, as medidas atingem uma teia multipolar de interesses, de forma distinta e em diversos nuances não facilmente identificáveis em correntes de pró e contra.

Ainda que tenha sido deferido o ingresso da Defensoria Pública como litisconsorte ativo no cumprimento da sentença, foi a atuação dela como integrante do Grupo Interinstitucional, com a negociação extrajudicial, que mais contribuiu para os resultados efetivos na implantação da política de resíduos sólidos. De fato, a tutela dos interesses dos hipossuficientes permitiu que, em 30 de outubro de 2017, as entidades representativas dos catadores firmassem acordo extrajudicial com o Distrito Federal, estabelecendo compromissos para continuidade e fortalecimento das atividades de coleta seletiva e de triagem prestados pelas cooperativas e associações, de forma a promover a efetiva participação do grupo social na execução dos serviços ligados à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.²¹

Afora as questões que impactavam diretamente a tutela dos interesses dos catadores de materiais recicláveis, o Grupo Interinstitucional acompanhou e articulou diretamente com o Escritório de Projetos Especiais as demais medidas necessárias ao cumprimento da sentença e outras relacionadas à implantação da política distrital de resíduos sólidos de maneira ampla. O processo não foi formalmente suspenso para que as tratativas fossem realizadas extrajudicialmente, porém o que se verificou foi que, de fato, o cumprimento da sentença passou a ser acompanhado a partir de uma interlocução direta entre a força-tarefa integrada pelo Ministério Público e os órgãos governamentais reunidos perante o Escritório de Projetos Especiais da Governadoria do Distrito Federal.

Ao todo, segundo o que consta do Procedimento Administrativo 08190.056611/17-46, instaurado pela Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão para acompanhar as atividades do Grupo Interinstitucional, entre janeiro de 2017 e junho de 2018, o Escritório de Projetos Especiais encaminhou ao Ministério Público 16 relatórios de monitoramento do Programa de

²¹ No acordo, o Distrito Federal se comprometeu a: (1) celebrar contratos com as cooperativas e associações de catadores para a prestação de serviços de triagem de resíduos sólidos, mediante pagamento de valor mínimo por tonelada triada e acréscimo proporcional ao índice de aproveitamento de materiais; (2) iniciar imediatamente o pagamento de benefício temporário de R\$ 360,00 por mês, conforme a Lei Distrital 5.893/2017, que criou o Programa de Compensação Financeira Temporária aos catadores de materiais recicláveis que exerciam atividades no Aterro do Jóquei; (3) entregar equipamentos aos Centros de Triagem de Resíduos Sólidos, provisórios e definitivos; (4) encerrar as atividades de disposição de resíduos domiciliares no Aterro do Jóquei em 20 de janeiro de 2018; (5) Manter o arrendamento dos galpões provisórios que abrigarão as cooperativas e associações de catadores até que os centros de triagem definitivos sejam concluídos; (6) disponibilizar resíduos da coleta seletiva para as cooperativas contratadas, a partir da ampliação da área de cobertura da coleta seletiva do Distrito Federal; (7) arcar com os custos de remoção e aterramento dos rejeitos dos resíduos triados nos centros de triagem; (8) contratar prioritariamente as cooperativas e associações de catadores que atuam no Aterro Controlado do Jóquei para a realização dos serviços de coleta seletiva; (9) disponibilizar a opção de retorno aos estabelecimentos em reforma às cooperativas que antes atuavam nas respectivas unidades de tratamento de resíduos sólidos quando terminadas as obras; (10) disponibilizar assistência técnica para orientação e apoio às atividades das Cooperativas e Associações nos Centros de Triagem de Resíduos; (11) manter o Comitê Intersetorial de Inclusão Sócio Produtiva de Catadores destinado ao acompanhamento da implementação das políticas de inclusão social e emancipação econômica dos catadores do Distrito Federal como principal instância de interlocução entre o governo e entidades representativas dos catadores.

Desativação do Aterro Controlado do Jóquei. Para se atingir a finalidade de encerramento das atividades do lixão, foram previstos projetos, dentre eles: implantação de novo modelo de coleta seletiva; construção/reforma de centros de triagem de resíduos sólidos; construção do aterro sanitário de Brasília; requalificação do Aterro do Jóquei; criação das áreas de transbordo e triagem e reciclagem; e construção de pontos de entrega voluntária de resíduos. Para cada um dos projetos foram fixadas as ações, prazos e responsabilidades, que culminaram em uma matriz de resultados, comunicada mensalmente ao Ministério Público. A limitação das atividades do lixão envolvia também um plano de transição, que incluiu a validação e repactuação dos prazos diretamente com o MPDFT.

No mesmo período acima consignado, foram realizadas 7 reuniões entre os integrantes do Grupo Interinstitucional, com o objetivo de compartilhar informações, discutir a evolução do Programa de Desativação do Aterro Controlado do Jóquei, definir as medidas no âmbito de atribuição de cada instituição, bem como traçar estratégia conjunta para a obtenção de resultados. O Grupo também se reuniu com o Escritório de Projetos Especiais em 4 oportunidades, permitindo-se o fortalecimento do diálogo, que proporcionou a validação e a repactuação dos prazos de cumprimento das ações.

Dessa forma, mediante a articulação direta entre o Grupo Interinstitucional e os Escritórios de Projetos Especiais, apesar de alguns atrasos no cronograma inicial, houve a efetiva evolução do programa governamental, que, em 20 de janeiro de 2018, culminou com o encerramento das atividades do lixão para recebimento da coleta domiciliar, que passou a receber tratamento adequado perante a cadeia de destinação, até a disposição final dos rejeitos no Aterro Sanitário de Brasília, primeiro aterro sanitário da história do Distrito Federal. Ainda que a medida não possa ser considerada como o fechamento total do Aterro do Jóquei, que continuou em funcionamento para receber os resíduos de construção civil e de podas de árvores, representou um relevante marco da reversão das condições de disposição inadequada dos resíduos sólidos no Distrito Federal, especialmente porque ensejou a implantação de aspectos importantes da política de resíduos sólidos, como a proibição da presença dos catadores no lixão e no novo aterro, e sua colocação em galpões de triagem, contemplando-os em programas sociais, assim como a contratação de cooperativas para a coleta seletiva em algumas cidades do Distrito Federal.

O Grupo Interinstitucional, dando continuidade às atividades de acompanhamento do Programa de Desativação do Aterro Controlado do Jóquei, realizou, em março de 2018, visitas de inspeção ao lixão, ao novo Aterro Sanitário de Brasília e aos galpões de triagem ocupados pelas cooperativas de reciclagem, para verificar a efetiva implantação das medidas

mencionadas nos relatórios mensais de evolução dos programas governamentais. No mesmo esteio, em maio de 2018, o Grupo promoveu audiência pública, com o objetivo de discutir com toda a comunidade, notadamente os catadores e catadoras de material reciclável integrantes das cooperativas que atuam nos Centros de Triagem de Resíduos Sólidos do Distrito Federal, o tema fluxo de trabalho e transparência das Cooperativas de Catadores na distribuição dos ganhos.

Constatada a efetiva evolução na implantação da política distrital de resíduos sólidos, nos autos da ação civil pública, o MPDFT reconheceu o cumprimento parcial da sentença, relativo à condenação do SLU a dar destinação adequada ao lixo urbano, em outra localidade, com prévia elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto do meio ambiente e licenciamento ambiental pelos órgãos competentes. Admitiu, outrossim, evoluções importantes na restrição das atividades do lixão e retirada dos catadores do local insalubre, mediante sua inserção socioeconômica no processo de reciclagem. Assim, quando da conclusão da presente pesquisa, o cumprimento da sentença persistia quase que exclusivamente quanto à obrigação de implementar as medidas de reparação dos danos ambientais causados pelo depósito de lixo na área anteriormente ocupada pelo Lixão da Estrutural.

4.5 CONCLUSÕES DO ESTUDO DE CASO

A metodologia de pesquisa de estudo de caso apresenta vantagens quando aplicada às ciências humanas e sociais, especialmente porque permite o estudo holístico do objeto de pesquisa em seu contexto contemporâneo de vida real, possibilitando-se compreender o fenômeno em sua globalidade e não apenas alguma particularidade ou diferenciação de outros casos (MEIRINHOS; OSÓRIO, 2010).

O estudo do caso proposto teve por objetivo avaliar as dificuldades enfrentadas para a resolução do litígio estrutural relacionado ao fechamento do maior lixão da América Latina, descrevendo-se, com base em fontes documentais, os principais aspectos que repercutiram na tramitação da ação civil pública desde o seu ajuizamento, em 1996, até o cumprimento parcial da sentença, em 2018.

Em primeiro lugar, demonstrou-se que o caso se enquadra na categoria de litígio estrutural, segundo as características propostas no capítulo 2 da presente pesquisa, por implicar na concretização de valores fundamentais, que requerem uma reforma nas estruturas burocráticas do Distrito Federal, para a implementação de política pública de resíduos sólidos

em todas as vertentes necessárias para a correta cadeia de tratamento dos resíduos, desde o fechamento do lixão até a deposição final dos rejeitos em aterro sanitário, com a inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis em atividades salubres.

A ação civil pública foi ajuizada pelo MPDFT em 1996 e, 8 anos depois, foi proferida a sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos, para condenar os órgãos públicos: a cessar definitivamente a atividade de deposição de lixo urbano no lixão; a dar destinação adequada ao lixo urbano, nos termos da legislação regente, em outra localidade, com prévia elaboração de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto ao meio-ambiente, e licenciamento ambiental pelos órgãos competentes; e, por fim, a promover a recuperação da área degradada.

A delonga na instrução processual decorreu primordialmente da complexidade da demanda, extraída da controvérsia em torno da prova técnica apresentada pelo MPDFT e apontada pelos réus como insuficiente para demonstrar a ocorrência de contaminação do solo e da água, causada pela deposição de resíduos sem tratamento no lixão. O decurso do tempo implicou na alteração das condições fáticas do litígio, pois iniciou-se projeto de recuperação e implantação de aterro sanitário por empresa contratada pelo SLU, o que levou as partes a acordarem quanto à desnecessidade de realização de perícia para constatação de danos ambientais.

O estudo da fase de cumprimento da sentença, iniciada em 2007, é a que se mostra mais relevante para a compreensão das dificuldades de implantação das medidas estruturantes. No caso, a decisão estruturante prescreveu uma norma de conteúdo aberto e indicou uma meta a ser alcançada, apresentando a estrutura deodôntica de uma norma-princípio, com a finalidade de ocasionar uma mudança no estado de coisas (DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, 2017). O modo para se alcançar esse resultado, ou seja, quais as condutas que deveriam ser levadas a efeito para que o preceito fosse alcançado, restou a critério dos órgãos públicos condenados, encarregados de definir o plano de encerramento do lixão e demais ações necessárias para a implantação das políticas públicas.

Nesse diapasão, a especificação das etapas e do cronograma necessários para o cumprimento da sentença deveriam ser apresentados pelos próprios executados, com vistas a se possibilitar o acompanhamento das ações por parte do MPDFT e do juízo prolator da sentença, porém, o que se verificou nos anos iniciais da execução, foi forte resistência dos órgãos governamentais em se comprometerem com um plano detalhado de cumprimento da sentença, o que resultou em mero trâmite burocrático dos autos, com sucessivos pedidos do

MPDFT de novas intimações dos executados para complementação das informações e de fixação de multa pelo descumprimento das obrigações de fazer.

Em duas oportunidades se constatou a apresentação de planos que atendiam minimamente aos parâmetros necessários para o progresso no cumprimento da sentença. O primeiro deles decorreu de audiência de conciliação, realizada em agosto de 2010, quando foi firmado acordo para suspender o processo pelo prazo de 30 dias, para que o SLU elaborasse plano detalhado de cumprimento da sentença. De fato, pela primeira vez desde o início da execução, a autarquia apresentou programa de cumprimento das obrigações estabelecidas no título judicial, contendo detalhamento de eixos e ações, cronograma e matriz de responsabilidades. O segundo avanço ocorreu em nova audiência de conciliação, em novembro de 2011, designada para amoldar as obrigações estabelecidas na sentença ao disposto na recém instituída Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei 12.350/2010), ocasião em que os executados apresentaram novo cronograma das ações de curto, médio e longo prazo para implantação da política distrital de resíduos sólidos, incluindo o encerramento do lixão e a construção de aterro sanitário, tendo por base a política nacional.

A fase seguinte de cumprimento da sentença, que perdurou entre os anos de 2015 a 2018, caracterizou-se por uma mudança na estratégia do Ministério Público, para a negociação extrajudicial com os responsáveis pela implantação da política pública de resíduos sólidos. Para tanto, foi constituído Grupo Interinstitucional, integrado pelo MPDFT, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público de Contas e Defensoria Pública, com vistas à articulação necessária ao acompanhamento das ações de fechamento do lixão. Constatou-se, outrossim, alteração da sistemática de planejamento das etapas de implantação das políticas públicas pelos órgãos governamentais, com a criação, no ano de 2015, de grupo de trabalho governamental, composto por 17 órgãos, para elaborar e implantar o Plano de Intervenção de Atividades de Ordenamento do Lixão, plano esse que passou a ser acompanhado pelo Escritório de Projetos Especiais do Gabinete da Governadoria do Distrito Federal.

A comunicação entre o Grupo Interinstitucional e o Escritório de Projetos Especiais foi realizada diretamente, fora dos autos de cumprimento da sentença, mediante reuniões presenciais e com o envio, a partir de março de 2017, de relatórios mensais acerca da evolução do programa de desativação do lixão. Nota-se, por esse prisma, importante melhoria na agilidade de recebimento das informações necessárias ao acompanhamento da evolução do plano, especialmente se comparada ao período de atuação do MPDFT exclusivamente no âmbito judicial. Com efeito, no período anterior à criação do Grupo Interinstitucional, entre julho de 2007 e dezembro de 2014, em apenas duas oportunidades os executados apresentaram

nos autos de cumprimento da sentença informações consideradas relevantes pelo MPDFT para o progresso da execução, justamente após a realização das duas audiências de conciliação já apontadas. Doutro giro, entre janeiro de 2015 e junho de 2018, a negociação extrajudicial possibilitou o recebimento de 16 relatórios de monitoramento do Programa de Desativação do Aterro Controlado do Jóquei, contendo informações completas acerca da evolução de cada uma das ações. Além disso, a articulação direta entre os grupos viabilizou a repactuação dos prazos de cumprimento das etapas do plano.

Percebeu-se também que o ingresso da Defensoria Pública como integrante do Grupo Interinstitucional facilitou a interlocução entre as entidades representativas dos catadores e o Distrito Federal, que viabilizou acordo extrajudicial para a efetiva inclusão socioeconômica da categoria para a prestação de serviços de triagem de resíduos sólidos após o fechamento do lixão, mediante contrato com administração pública e recebimento de benefícios sociais temporários.

Verificou-se, nesse cenário, que a atuação integrada do Grupo Interinstitucional, em traçar estratégia conjunta para se exigir o cumprimento das ações, contribuiu para o cumprimento parcial da sentença, especialmente por se manter diálogo permanente com o Escritório de Projetos Especiais, construindo-se consensos necessários para a evolução das medidas, que resultaram no encerramento das atividades do lixão para recebimento da coleta domiciliar e em demais ações pertinentes para a disposição final dos rejeitos no Aterro Sanitário de Brasília, a partir de 20 de janeiro de 2018.

No caso estudado, pode-se concluir que a construção de espaços de consenso no processo (audiências de conciliação) e principalmente fora dele (negociação extrajudicial) contribuiu decisivamente para a solução, ainda que parcial, do litígio estrutural. Para além da simples negociação, o benefício decorreu principalmente do modelo de construção de consensos empregado, que envolveu: (1) integração no âmbito interno do MPDFT, em grupo de trabalho formado pelos órgãos de execução com atribuição relacionada ao implemento da política pública, sob a coordenação da Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão; (2) articulação externa entre as instituições de controle e aquelas legitimadas à defesa dos interesses em disputa, com a criação de Grupo Interinstitucional; (3) integração de todos os órgãos governamentais com competência para tomar as medidas necessárias ao cumprimento da sentença, coordenados pelo Escritório de Projetos Especiais.

Conquanto o estudo de caso se refira a uma situação particular, desenvolvida em determinado contexto, é possível extrair conhecimento sobre o fenômeno e mesmo realizar a extrapolação do conhecimento de um caso a outro, considerando a existência de condições

similares (MEIRINHOS; OSÓRIO, 2010). Nessa perspectiva, a análise da ação civil pública, estudada em seu percurso de mais de 20 anos de trâmite, possibilitou a compreensão dos obstáculos à solução do litígio estrutural e dos benefícios, no contexto estudado, do emprego de modelo de negociação extrajudicial durante a fase do cumprimento da sentença, o que pode auxiliar a definição de estratégias futuras em conflitos coletivos similares.

CONCLUSÕES

Uma das grandes temáticas discutidas contemporaneamente pelos estudiosos do direito processual civil e do direito constitucional é a relacionada às medidas estruturantes. Desde o seu surgimento, no caso *Brown*, julgado na década de 50 do século passado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, até os dias atuais, tem-se percebido o potencial desse tipo de mecanismo para restaurar o espaço público, induzindo-se a construção de plataformas estatais e a remoção de condições sociais que afetam a concretização de valores constitucionais.

O caso estudado no presente trabalho, ocorrido no Distrito Federal, demonstrou que o processo foi o meio hábil a induzir a implementação de políticas públicas necessárias a sanar a grave situação de funcionamento irregular do maior lixão da América Latina, que atingiu por décadas a sociedade do Distrito Federal, causando danos ambientais e sociais, de maneira especial aos grupos mais vulneráveis, integrados pelos moradores das adjacências do depósito de lixo e pelos catadores de materiais recicláveis. As mudanças estruturais, contudo, foram facilitadas pelo modelo de negociação extrajudicial empregado após quase duas décadas de trâmite processual.

Não são pequenos os desafios, assim, para que o processo coletivo seja moldado de forma a acolher adequadamente os conflitos de interesse público, marcados pela complexidade e multipolaridade, que demandam cognição ampliada e ambiente democrático de participação dos grupos afetados e dos representantes dos entes governamentais, para viabilizar a efetivação das diversas etapas de implementação das medidas estruturais.

Inicialmente percebidas como uma nova forma de tutela jurisdicional, as medidas estruturantes devem ser estudadas contemporaneamente sob a perspectiva ampla do atual estágio de acesso à Justiça, compreendido como direito e garantia fundamental de acesso a todos os meios legítimos – judiciais e extrajudiciais – de proteção e de efetivação de direitos individuais e coletivos amplamente considerados. Nesse cenário, reforça-se a importância de abertura de outras portas para a tutela dos direitos, notadamente por meio do emprego dos métodos autocompositivos, por proporcionarem agilidade e maior chance de equacionamento efetivo e implementável da solução, em razão da participação dos mais diversos segmentos sociais e dos responsáveis pela mudança estrutural.

O Ministério Público, diante de seu perfil constitucional de defensor dos valores democráticos e de garantia de acesso à Justiça para a concretização dos direitos individuais indisponíveis e dos direitos coletivos amplamente considerados, ostenta os atributos para conduzir a construção das soluções consensuais nos litígios estruturais, devendo empregar

todos os mecanismos de atuação socialmente legítimos para o alcance da efetividade dos direitos.

A constatação das vantagens dos métodos autocompositivos, de toda sorte, não afasta a compreensão de que a solução consensual de conflitos coletivos, relacionados a políticas públicas deficientes ou inexistentes, exige do Ministério Público o emprego de técnicas extraprocessuais compatíveis com a complexidade e a multipolaridade características dos litígios de interesse público, empregando-se modelo de negociação cooperativo e democrático, que viabilize tanto a interação entre o legitimado coletivo e os entes governamentais responsáveis pelas medidas, quanto a mais ampla participação dos grupos afetados, com vistas a oferecer resposta que seja justificável em termos racionais e que comporte a melhor satisfação ou proteção dos direitos envolvidos.

Reconhece-se, assim, que o Ministério Público precisa se preparar, desenvolvendo parâmetros institucionais adequados ao seu papel constitucional, para enfrentar esses novos desafios que se apresentam em velocidade crescente, em uma sociedade em constante mutação, para a apresentação de respostas que representem o efetivo atendimento às demandas sociais cada vez mais complexas.

Importante conceber, nessa perspectiva, que as conclusões de uma pesquisa acadêmica representam não só a demonstração final da hipótese pesquisada diante do problema abordado, mas também uma oportunidade para reflexões sobre a aplicabilidade prática de seus resultados.

Apresentam-se, por conseguinte, com base na pesquisa, algumas possíveis diretrizes para qualificar a atuação resolutiva do Ministério Público no tratamento extrajudicial dos litígios estruturais, com o aprimoramento da gestão orgânica e funcional da instituição.

- a) Na construção da solução consensual para os conflitos estruturais, o Ministério Público deve empregar todos os mecanismos de atuação jurídica e socialmente legítimos, previstos não taxativamente na Constituição ou nas leis, como o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta, a recomendação, as audiências públicas, os projetos sociais, os debates, as reuniões, os acordos com o poder público para a implementação de políticas públicas, e outros.
- b) É preciso viabilizar a mais ampla participação social dos grupos e indivíduos afetados pelo litígio estrutural, por meio dos mecanismos de atuação já nominados, e ainda com a utilização de canais de comunicação destinados a recolher as tendências e interesses dos grupos sociais, como as Ouvidorias.
- c) Sempre que se mostrar uma medida útil e necessária para a proteção dos direitos que caiba à instituição defender, deve-se abrir as negociações a outros

legitimados coletivos de reconhecida atuação na matéria.

- d)** É fundamental realizar abordagem pluralista para a aferição da vontade de todos titulares dos direitos relacionados ao conflito estrutural, para proporcionar a captação dos interesses dos grupos minoritários e em vulnerabilidade social.
- e)** Ressalvadas as hipóteses legais de sigilo, deve-se propiciar a mais ampla publicidade do tratamento conferido aos litígios estruturais, definindo-se uma estratégia para o alcance efetivo das informações ao público alvo, mediante a elaboração de plano de comunicação institucional pensado especificamente para o caso, inclusive com a criação de sítios eletrônicos.
- f)** É relevante criar sistemática ou estrutura administrativa para o cadastro, acompanhamento e avaliação técnica transdisciplinar das políticas públicas em execução, para funcionarem como órgãos de apoio para a atuação qualificada do Ministério Público, notadamente para subsidiar a atuação preventiva da Instituição.
- g)** É importante estabelecer parcerias com a comunidade científica para o auxílio no diagnóstico e elaboração de perícias e laudos técnicos necessários à atuação do Ministério Público nos problemas estruturais.
- h)** O Ministério Público deve adotar meios para a interação entre todos os seus órgãos com atribuição afeta ao conflito estrutural, inclusive entre aqueles atuantes em instâncias jurisdicionais diferentes e ramos diversos.
- i)** É importante aprimorar a divisão orgânica das atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público, para a construção de uma nova espacialidade institucional destinada ao enfrentamento de situações complexas.
- j)** Deve-se desenvolver estudos e pesquisas relacionados ao tratamento resolutivo dos conflitos estruturais, estimulando publicações e debates institucionais sobre o tema.
- k)** É essencial realizar atividades de formação e capacitação de membros e servidores sobre técnicas de negociação em casos complexos, inclusive nos cursos de ingresso e vitaliciamento.
- l)** Deve ser avaliada a criação de núcleos de apoio à negociação em casos complexos, integrados por membros e servidores altamente qualificados na temática, para auxiliar a realização da autocomposição em questões estruturais.
- m)** É importante desenvolver metodologias para a análise preditiva da judicialização dos conflitos coletivos, de forma a subsidiar a tomada de decisão dos órgãos de

execução quanto aos limites da negociação extrajudicial, com base em informações confiáveis, inclusive mediante o uso de ferramentas de tecnologia da informação.

- n) Deve ser criada sistemática de acompanhamento do cumprimento dos acordos firmados pelo Ministério Público nos conflitos estruturais, especialmente por meio de monitoramento técnico do desenvolvimento das etapas relacionadas ao plano apresentado pelos entes governamentais, de forma a garantir a efetivação dos direitos e interesses tutelados pela instituição.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. O Princípio da Adequação e os Métodos de solução de conflitos. **Revista de Processo: RePro**, v. 36, n.195, maio/2011, p.186-208.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Direito material coletivo: superação da *summa divisio* direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

_____. Teoria crítica do direito e acesso à Justiça como método de pensamento. **MPMG Jurídico**, n. 19, , p. 9-17, jan./mar. 2010.

_____. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social**. FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 55-124.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; DAHER, Lenna Luciana Nunes; LOPES, Ludmila Reis Brito. **O Ministério Público como Garantia Constitucional Fundamental da Sociedade de Acesso à Justiça: interpretação ampliativa e rol meramente exemplificativo dos mecanismos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional da Instituição**. Tese institucional aprovada no XXII Congresso Nacional do Ministério Público. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <http://www.conamp.org.br/images/congressos_nacionais/xxii_congresso_publicacoes/livro_de_teses_xxii_congresso_nacional_mp.pdf>. Acesso em: 12 set. 2018.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. **Novo perfil constitucional do Ministério Público: Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas**. Manual de Negociação e Mediação para membros do Ministério Público. 2 ed. Brasília: CNMP, 2015. p. 90-140.

ALVIM, Arruda. **Ação civil pública: sua evolução normativa significou crescimento em prol da proteção às situações coletivas**. A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios. Coordenador Édis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.73-84.

ANDERSON, Lloyd C. Implementation of Consent Decrees in Structural Reform Litigation. **University of Illinois Law Review**, 1986, p. 725-778.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 475-492.

_____. Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. **Revista Eletrônica Processos Coletivos**, v. 6, n. 4, out./dez. 2015.

_____. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In:

Processos Estruturais. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org). Salvador: Juspodivm, 2017. p. 423-448.

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. **Mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Placido, 2017.

ARRUDA NETO, Pedro Thomé de. **Direito das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ÁVILA, Luciano Coelho. **Políticas públicas de prestação social: entre o método, a abertura participativa e a revisão judicial**. Belo Horizonte: Editora D'Placido, 2016.

BADINI, Luciano. **Reflexões sobre a negociação e a mediação para o Ministério Público**. Coleção grandes temas do novo CPC, v. 9. Salvador: Juspodivm: 2016. p. 225-236.

BAUERMAN, Desirê. **Structural injunctions no Direito Norte-Americano**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). Processos Estruturais. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 279-301.

BAZERMAN, Max Hal; NEALE, Margaret Ann. **Negociando Racionalmente**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcellos. **A Insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor**. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8688>>. Acesso em:

BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. Para onde caminha o Ministério Público? Um Novo Paradigma: Racionalizar, Regionalizar e Reestruturar para Assumir Identidade Constitucional. In: **Temas atuais do Ministério Público**. 5. ed. Salvador: Jus Podivm, 2014. p. 235-262.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução 23, de 17 de setembro de 2007. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 7 nov. 2007.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução 82, de 29 de fevereiro de 2012. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 abr. 2012.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução 118, de 1º de dezembro de 2014. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 jan. 2015.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Recomendação 54, de 28 de março de 2017. **Diário Eletrônico do CNMP**. Brasília, DF, 19 abr. 2017.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Recomendação n. 57, de 5 de julho de 2017. **Diário Eletrônico do CNMP**. Brasília, 20 jul. 2017.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de Negociação e Mediação para membros do Ministério Público**, 2 ed. Brasília: CNMP, 2015.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Corregedoria Nacional do Ministério Público. Recomendação de Caráter Geral n.2, de 21 de junho de 2018.

_____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça Pesquisa: Direitos e Garantias Fundamentais. **Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva**. Coordenação Conrado Hubner Mendes... [et al.] – Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2018.

_____. Lei nº 1060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 fev. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1060.htm>. Acesso em: 5 set. 2018.

_____. Lei nº 7347, 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 e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347compilada.htm>. Acesso em: 5 set. 2018.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm>. Acesso em: 5 set. 2018.

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 5 set. 2018.

_____. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 mai. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm>. Acesso em: 5 set. 2018.

_____. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 set. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9307.htm>. Acesso em: 5 set. 2018.

_____. 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm>. Acesso

em: 1 out. 2018.

_____. Lei nº 9.882, de 3 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9882.htm>. Acesso em: 1 out. 2018.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em: 5 set. 2018.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 1 out. 2018.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 5 set. 2018.

_____. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 1 out. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 8058/2014. Institui processo especial para o controle e intervenção em Políticas Públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filena me=PL+8058/2014>. Acesso em: 27 set. 2018.

BRASIL JR, Samuel Beira; CASTELLO, Juliana Justo Botelho. O Cumprimento Coercitivo das Decisões Judiciais no Tocante às Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 467-488.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CABRAL, Antonio do Passo. **As convenções processuais e o termo de ajustamento de conduta**. Processo Coletivo. Hermes Zaneti Jr (coord.). Salvador: JusPodivm, 2016. p. 319-

332.

CAMBI, Eduardo; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Compromisso de Ajustamento de Conduta: um eficaz instrumento à disposição do Ministério Público para a implementação de políticas públicas e à efetivação de direitos fundamentais sociais. **Revista dos Tribunais**, v. 908, jun. 2011, p. 113.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CAVALCANTI, Márcio Maciel. **Aplicação de métodos geolétricos no delineamento da pluma de contaminação nos limites do aterro controlado do Jokey Clube de Brasília**. Brasília, 2013.128f. Dissertação (Mestrado em Geociências Aplicadas do Instituto de Geociências) – Universidade de Brasília.

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

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL – CODEPLAN. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios**. Brasília, 2015.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A Execução Negociada de Políticas Públicas em Juízo. **Revista de Processo**, v. 212, p. 25-56, out. 2012.

CUMMINGS, Scott L.; RHODE, Deborah L. Public Interest Litigation: Insights from Theory and Practice. **Fordham Urban Law Journal**, v. 36, n. 4, p. 603-352, 2009.

D-WASTE. **Waste Atlas – The Worl'd 50 Biggest Dumpsites**, 2014 Report. Disponível em: <<http://www.nswai.com/DataBank/pdf2/World%27s%20Fifty%20biggest%20dumpsites,Waste%20Atlas%202014.pdf>>. Acesso em: 20 ago.2018.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Justiça Multiportas e tutela constitucional adequada**: autocomposição em direitos coletivos. Coleção grandes temas do novo CPC, v. 9. Salvador: Juspodivm: 2016. p. 35-66.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº530, de 20 de janeiro de 2002. Declara Zona Habitacional de interesse social e público ZHISP, o parcelamento de solo urbano denominado Vila Estrutural. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 1 fev. 2002. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=52357>. Acesso em: 5 set. 2018.

_____. Decreto nº 33.445, de 23 de dezembro de 2011. Aprova o Plano de Intervenção Técnico Político de Gestão dos Resíduos Sólidos no Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 26 dez. 2011. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=70171>. Acesso em: 5 set. 2018.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Trad. Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DYTZ, Rebecca Valões. **Lixão da Estrutural: uma paisagem no tempo.** 2017. 203f. Monografia (Graduação – Universidade de Brasília). Bacharelado em ciências sociais com habilitação em antropologia. Brasília, 2017.

FADUL, Lucas; BERTONI, Gabriella; FORTUNA, Deborah; MARIZ, Ketherine. **Lixão: um problema de todos nós.** Correio Braziliense, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://especiais.correiobraziliense.com.br/lixao-um-problema-de-todos-nos>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho; NUNES, Leonardo Silva. O tratamento adequado dos conflitos de interesse público no Direito Brasileiro. **Revista de Interés Público**, ano 1, n. 2, 2017, p. 99-109.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural.** 2015. 224f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

FERRARO, Marcella Pereira. Litígios Estruturais: algumas implicações da publicidade do processo. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org). **Processos Estruturais.** Salvador: Juspodivm, 2017. P. 541-562.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: como negociar sem fazer concessões.** 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Solomon Editores, 2014.

FISS, Owen M. **The Civil Rights Injunction.** 1978.

_____. The forms of Justice. **Harvard Law Review**, v. 93, 1979.

_____. **The law as it could be.** New York: New York University Press, 2003.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. A ação civil pública e o princípio da separação de poderes: estudo analítico de suas possibilidades e limites. In: MILARÉ, Edis (Coord.). **Ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios.** São Paulo: RT, 2005.

G1. **Catadores do Lixão da Estrutural, no DF, temem desemprego com o novo aterro.** 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/catadores-do-lixao-da-estrutural-no-df-temem-desemprego-com-novo-aterro.ghtml>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras. **Revista de Processo: RePro**, v. 27, n. 108, out./dez. 2002.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Das origens ao futuro da Lei de Ação Civil Pública: o desafio de garantir acesso à justiça com efetividade.** In: MILARÉ, Edis (Coord.). A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 17-32.

_____. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. As Corregedorias e a Tutela dos Direitos Fundamentais pelo Ministério Público no século XXI: do movimento de acesso à Justiça à configuração constitucional e o compromisso estratégico com a produção de resultados socialmente relevantes. **Revista Jurídica da**

Corregedoria Nacional do Ministério Público: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, v.1. Brasília: CNMP, 2016. p. 109-133.

_____. Desafios e soluções para a efetividade da atuação do Ministério Público e a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: a atuação das corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público**, v.4. Brasília: CNMP, 2017, p.71-90.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral; ALMEIDA, Gregorio Assagra de. **O movimento do acesso à Justiça no Brasil e o Ministério Público: Manual de Negociação e Mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015. p. 35-70.

GARCIA, Emerson. Conflituosidade imanente e resolutividade construída: perspectivas da Lei de Mediação sob as lentes da oralidade. In: ZANETI JR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Orgs.). **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 541-558.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

_____. **Corregedorias e Ministério Público Resolutivo**. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, v. 1. Brasília: CNMP, 2016^a. p. 217-238.

_____. Ministério Público: por uma nova espacialidade. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; et al. (Orgs.). **Ministério Público: Pensamento Crítico e Práticas Transformadoras**. Belo Horizonte: D'Placido, 2016b. p.27-43.

_____. **Órgãos de Execução, Escolas Institucionais e Corregedorias na dinâmica do Ministério Público**. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: a atuação orientadora das Corregedorias do Ministério Público, v. 2. Brasília: CNMP, 2017. p. 29-50.

GRINOVER, Ada Pellegrini. As garantias constitucionais do processo nas ações coletivas. **Revista de Processo**, v. 43. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 19-30.

_____. A inafastabilidade do controle jurisdicional e uma nova modalidade de autotutela. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n.10, jul./dez. 2007.

_____. O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coord.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 125-150.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Projeto de Lei n. 8058/2014 – considerações gerais e proposta de substitutivo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O processo para a solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 609-650.

HOEFELL, Maria da Graça; CARNEIRO, Fernando Ferreira; SANTOS, Leonor Maria Pacheco; et al. Acidentes de trabalho e condições de vida de catadores de resíduos sólidos

recicláveis no lixão do Distrito Federal. **Revista Brasileira de Epidemiologia**. v. 16, n. 3, p. 764-785, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepid/v16n3/pt_1415-790X-rbepid-16-03-00774.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2018.

JATAHY, Carlos Roberto de C. 20 anos de Constituição: o Novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodvm, 2016. p. 39-53.

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

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas estruturantes: origem em Brown v. Board of Education. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 563-582.

KUNSCH, M. M. Krohling. Comunicação organizacional: conceitos e dimensões dos estudos e das práticas In: MARCHIORI, Marlene. **Faces da cultura e da comunicação organizacional**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2006. p. 167-190.

LEATHRBURY, Thomas S.; COVER, Mark. Keeping Public Mediation Public: exploring the conflict between confidential mediation and open government. **SMU Law Review**, n. 46, 1993, p. 2229.

LIPIANI, Júlia; SIQUEIRA, Marília. Negócios jurídicos processuais sobre mediação e conciliação. In: ZANETI JR, Hermes Zaneti Jr; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Coleção grandes temas do novo CPC. v. 9. Salvador: Juspodivm: 2016. p. 141-167.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Do processo civil clássico à noção de direito à tutela adequada ao direito material e à realidade social**. Curitiba: Revista de Direito Processual Civil, 2003.

_____. **Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito**. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5041/tutela-inibitoria-e-tutela-de-remocao-do-ilicito/2>>. Acesso em: 24 set. 2018.

MARQUES, Marília. **Lixão da Estrutural é fechado e rejeitos passam a ser descartados em aterro**. G1.globo.com, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/lixao-da-estrutural-e-fechado-e-rejeitos-passam-a-ser-descartados-em-aterro.ghtml>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

MAZZILI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRINHOS, Manuel; OSÓRIO, António. O estudo de caso como estratégia de investigação em educação. **EduSer: Revista de Educação**, v. 2, n. 2, p.49-65, 2010.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; ANDRADE, Eric Santos. Controle Social, Transparência Administrativa e Ouvidorias Públicas. **Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público**, v. 1. Brasília: CNMP, 2018, p. 177-195.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

NICOLESCU, Basarab. **Um novo tipo de conhecimento: transdisciplinaridade**. 1o Encontro Catalisador do CETRANS – Escola do Futuro – USP. Itatiba, São Paulo – Brasil: abril de 1999. Disponível em: <[http://forumeja.org.br/br/sites/forumeja.org.br/files/um_novo_tipo_de_conhecimento_nicole_scu_atualizado_%20texto%203%20\(texto%20basico\).pdf](http://forumeja.org.br/br/sites/forumeja.org.br/files/um_novo_tipo_de_conhecimento_nicole_scu_atualizado_%20texto%203%20(texto%20basico).pdf)>. Acesso em: 19 set. 2018.

OLIVEIRA JÚNIOR, Oto Almeida; ANJOS FILHO, Robério Nunes. Breves Anotações sobre a atuação conjunta de membros do Ministério Público. In: **Temas atuais do Ministério Público**. 5. ed. Salvador: Jus Podivm, 2014. p. 451-499.

OSNA, Gustavo. Nem “tudo” , nem “nada” : decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 177-202.

PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na construção do estado democrático de direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PAES, José Eduardo Sabo; DAHER, Lenna Luciana Nunes. Novas Perspectivas para a Atuação do Ministério Público nos tribunais: reflexões sobre a recomendação CNMP n 57, de 5 de julho de 2017. In: CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregorio Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz (Orgs.). **30 anos da Constituição de 1988 e o Ministério Público: avanços, retrocessos e os novos desafios**. Belo Horizonte: D`Placido, 2018. p. 73-92.

PARKER, Wendy. The decline of judicial decision-making: school desegregation and District Court Judges. **North Carolina Law Review**, may 2003.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **O Ministério Público e os direitos das crianças e adolescentes**. In: Funções Institucionais do Ministério Público. São Paulo: Saraiva, 2001, p.312.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CÔRTEZ, Victor Augusto Passos Villani. As Medidas Estruturantes e a Efetividade das Decisões Judiciais no Ordenamento Jurídico Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 13, jul. 2014.

PUGA, Mariela. **Litigio Estructural**. (Tesis Doctoral). Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2013.

PUGA, Mariela. La Litis Estructural en el caso Brown v. Board of Education. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix Jobim (Orgs.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 85-139.

RACANICCI, Jamile. **Tecnologia promete acelerar e transformar a advocacia**. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/tecnologia-promete-acelerar-e-transformar-advocacia-11122017>>. Acesso em: 27 set. 2018.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta e recomendação legal. In:

FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 311-362.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 266, p. 89-123, maio/ago. 2014.

RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios Jurídicos Processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 141-176.

ROSA, Márcio Fernando Elias. O Ministério Público e a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emanuel. (Coords.). **Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 212-233.

SALGADO, Gustavo Souto Maior. **Análise da situação atual do Lixão da Estrutural**. Assessoria Legislativa/Câmara Legislativa do DF, 2016 (Textos para Discussão nº 9). Disponível em: <<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1806>>. Acesso em: 20 ago.2018.

SALLES, Carlos Alberto de. Processo Civil de Interesse Público. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coords.). **O processo para a solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017a. p. 193-227.

_____. Processo Civil de Interesse Público. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coords.). **Políticas Públicas e Processo: a questão da legitimidade nas ações coletivas**. Salvador: Juspodivm, 2017b. p. 237-250.

SANTOS, Akiko. Complexidade e Transdisciplinaridade em educação: cinco princípios para resgatar o elo perdido. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 37, jan./abr. 2008.

SCARPARO, Eduardo. Negociando estrategicamente em litígios cíveis. In: MACEDO, Elaine Harzheim; DAMASCENO, Marina (Org.). **Sistema multiportas e métodos integrados de resolução de conflitos**. 1. ed. Porro Alegre: Edipucrs, 2018. p. 63-104.

SILVA, Maria do Carmo Batista de Castro e. A importância do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos para o pagamento de passivos ambientais: o caso de saúde dos catadores do Lixão do Jóquei Clube, no Distrito Federal, Brasil. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 250-262, jan./mar, 2018.

STURM, Susan. **A Normative Theory of Public Law Remedies**, 79 Geo. L. J. 1355, 1991.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

_____. Desafios à jurisdição em políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABEM, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da Costa (Coords.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 493-525.

VENTURA, Magna Maria. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa**. Ver SOCERJ, set/out, 2007. p. 383-386.

VENTURI, Elton. **Transação de Direitos Indisponíveis?** Coleção grandes temas do novo CPC, v.9. Salvador: Juspodivm: 2016. p. 405-430.

_____. Corregedorias e a atuação do Ministério Público na tutela coletiva. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público**, v. IV. Brasília: CNMP, 2017. p. 227-236.

VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estructural em la Republica Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 63-84.

VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. In: ZANETI JR, Hermes (Coord.). **Processo Coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 49-107.

_____. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: Arenhart, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 369-422.

ZANETI JR, Hermes. A tutela dos direitos coletivos deve ser preservada no Novo Código de Processo Civil: o modelo combinado de remédios e direitos como garantia de tutela. In: ZANETI JR, Hermes (Coord.). **Processo Coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 23-47.

ZENKNER, Marcelo. Reflexos Processuais dos Princípios Institucionais da Unidade e da Indivisibilidade – Revisitando as Atribuições dos Órgãos de Execução do Ministério Público Brasileiro. **Temas atuais do Ministério Público**. 5. ed. Salvador: Jus Podivm, 2014. p. 161-186.