

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE
PROJETO DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

**O PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL ESTRUTURAL NA
TUTELA DOS PROBLEMAS ESTRUTURAIS COMO
INSTRUMENTO DA SUSTENTABILIDADE EM SUA
DIMENSÃO SOCIAL E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO
PÚBLICO**

LEONARDO CASTELO ALVES

Itajaí-SC, setembro de 2025

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE
PROJETO DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

**O PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL ESTRUTURAL NA
TUTELA DOS PROBLEMAS ESTRUTURAIS COMO
INSTRUMENTO DA SUSTENTABILIDADE EM SUA
DIMENSÃO SOCIAL E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO
PÚBLICO**

LEONARDO CASTELO ALVES

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientadora: Professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia
Coorientador: Professor Doutor Vinícius de Assis

Itajaí-SC, setembro de 2025

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, que com grandeza sempre iluminou minha trilha para que eu chegasse até aqui livre de todo o mal.

Aos meus pais, Luiz de Melo Alves e Wilma Castelo Alves, que sempre me apoiaram na jornada em busca do saber e me conscientizaram de que a educação nos leva a lugares, à presença de pessoas, assim como nos confere oportunidades, todos incríveis.

À Kamila Melo Castelo, esposa e amor da minha vida, que sempre esteve ao meu lado, desde a escolha pelo curso de Direito, passando pelos vários momentos difíceis nos anos dedicados ao concurso público, até as minhas maiores conquistas profissionais, dentre as quais esta Dissertação que me conferiu o título de mestre, por ser meu suporte nos momentos difíceis.

Ao meu filho, Martin Melo Castelo, por ser meu combustível de vida, que com cada sorrisinho, palavrinha arrastada e gestos diários de carinho, conferem-me o simplório e ao mesmo tempo complexo sentido da vida.

Aos meus irmãos, Wendel Alves dos Santos, Leandro Castelo Alves e Larissa Castelo Alves, por serem meus melhores amigos, com os quais posso compartilhar meus projetos de vida sem o menor peso do julgamento, certo de que serei apoiado.

Aos meus amigos de mestrado, especialmente Alisson Xenofonte de Brito, Rosana Cristina Koppenhagen e Alan Castiel, por compartilharem comigo o sonho do mestrado e dividirem o peso das exigências acadêmicas, tornando assim a jornada ainda mais prazerosa.

Aos meus companheiros de caminhada, em especial ao Mestre Alisson Xenofonte de Brito e à Mestra Rosana Cristina Koppenhagen, ao meu coorientador, o professor Doutor Vinícius de Assis, e à orientadora Doutora Denise Garcia, por sempre me colocarem no trilho correto e fornecerem a luz necessária nos momentos de escuridão.

Ao Ministério Público do Estado de Rondônia, por ter
viabilizado tão importante formação.

Dedico o presente trabalho àqueles que compreendem que o conhecimento revoluciona.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca deste trabalho.

Itajaí-SC, abril de 2025

**LEONARDO
CASTELO
ALVES:06878049
490
Leonardo Castelo Alves**

Mestrando

Assinado digitalmente por LEONARDO
CASTELO ALVES:06878049
NEI CHES, CN=LEONARDO CASTELO ALVES,
Miguel V. OLIVEIRA:06878049, OLIV
VIA:06878049, OLIV:06878049, OLIV:06878049
LEONARDO CASTELO ALVES:06878049
LOCAL: /S/LEONARDO CASTELO ALVES:
Data: 2025.11.01 22:10:33 -0400
Versão: 1.0.0.0 (2004.4.0)

PÁGINA DE APROVAÇÃO

MESTRADO

Conforme Ata da Banca de defesa de mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 16/06/2025, às quinze horas e trinta minutos, o mestrando Leonardo Castelo Alves fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título "O PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL ESTRUTURAL NA TUTELA DOS PROBLEMAS ESTRUTURAIS COMO INSTRUMENTO DA SUSTENTABILIDADE EM SUA DIMENSÃO SOCIAL E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO".

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Professores Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI), como presidente e orientadora, Doutor Vinicius de Assis (FCR), como membro, Doutor Marcio Ricardo Staffen (UNIVALI), como membro e Doutora Carla Piffer (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 16 de junho de 2025.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE CATEGORIAS

Decisão estrutural: “é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim *reestrutura* o que estava desorganizado.”¹

Dimensão social da sustentabilidade: É a dimensão que tem como seu fundamento o capital humano, o que socialmente se relaciona à qualidade de vida dos seres humanos. A melhoria na vida dos indivíduos por meio da redução de desigualdades, da miséria, com nivelamento da renda, garantia de educação, moradia, alimentação e trabalho digno. Tudo fundado na garantia dos Direitos Sociais previstos na Constituição de 1988 e concretude do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana².

Direitos Sociais: “[...] como dimensão dos direitos fundamentais, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos; direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.”³

Litígio estrutural: “litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite, fomenta ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida,

¹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandre de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** nº 75, jan./mar. 2020.

² ASSIS, Vinicius de. **A INSUSTENTABILIDADE SOCIAL DA LEI N. 13.467/2017**: transnacionalidade e globalização como fatores de contenção para efetividade de direitos fundamentais sociais. 2022. 291 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2022. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/420/2023%20-%20TESE%20-%20VINICIUS%20DE%20ASSIS.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

³ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 183.

o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.”⁴

Problema Estrutural: “é o estado de desconformidade estruturada e contínua”, decorrente de uma situação de ilicitude – embora nem sempre em sua essência a ilicitude esteja presente – que não é correspondente com o que se espera de um funcionamento ideal ou minimamente aceitável do aparato estatal.⁵

Processo estrutural: “é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural.”⁶

Procedimento extrajudicial estrutural: trata-se do instrumento pelo qual se veicula um litígio estrutural, não judicializado, em que se objetiva a resolução de um problema estrutural através da alteração do estado de desconformidade, mediante a remodelação do aparato estatal burocrático, convertendo-o em um estado de coisas ideal.

Sustentabilidade: “O que se sustenta no tempo. Sustentar é dar bases sólidas a existência de algo, que confere permanência. Tudo que não existe à luz da sustentabilidade leva a finitude e, especialmente voltada para o tema aqui tratado, a ordem econômica e o meio ambiente, que se não alicerçado em critérios da sustentabilidade, capaz de dar equilíbrio da sobrevivência, são fadados ao fracasso. Neste contexto, que se diga que sustentabilidade é o equilíbrio que mantém algo vivo, dando-lhe condições mínimas de existência ao longo do tempo e da história.”⁷

⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural:** Teoria e Prática. 5ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 65.

⁵ DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; ZANETI JR., Hermes. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.** In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. Processos estruturais. 4. ed. São Paulo: JusPodvim, 2022. p. 462

⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural:** Teoria e Prática. 5ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 75.

⁷ FRIZZO, Patrícia. **O desenvolvimento sustentável e os instrumentos fiscais em prol do meio ambiente como fomentadores da atividade produtiva em território nacional.** 2023. 315 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, PPCJ, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2023. p. 10.

SUMÁRIO

RESUMO.....	X
ABSTRACT.....	Erro! Indicador não definido.
INTRODUÇÃO	12
Capítulo 1	18
TEORIA DO PROCESSO ESTRUTURAL	18
1.1 Gênese do Processo Estrutural	18
1.2 Conceitos iniciais: problema estrutural, litígio estrutural, processo estrutural e decisão estrutural	24
1.3 Princípios do processo coletivo	30
1.3.1 Princípio do microssistema processual coletivo	30
1.3.2 Princípio do amplo acesso à justiça.....	32
1.3.3 Princípio da duração razoável do processo	33
1.3.4 Princípio da flexibilidade procedimental.....	34
1.3.5 Princípio da disponibilidade motivada	35
1.3.6 Princípio da não taxatividade dos direitos tuteláveis	36
1.3.7 Princípio da atipicidade da tutela jurisdicional coletiva	37
1.3.8 Princípio da boa-fé	38
1.3.9 Princípio da eficiência.....	39
1.4 Características do problema estrutural.....	40
1.4.1 Complexidade.....	41
1.4.2 Multipolaridade	45
1.4.3 Recomposição institucional	46
1.4.4 Prospectividade.....	49
1.5 Titularidade e representatividade dos direitos transindividuais.....	50
1.6 Neoprocessualismo e a figura do processo estrutural na ordem jurídica brasileira.	55
Capítulo 2.....	64
SUSTENTABILIDADE E DIREITOS SOCIAIS: DIMENSÕES E DESAFIOS	64

2.1 Evolução histórica da sustentabilidade	64
2.2 O novo paradigma da sustentabilidade e suas dimensões	81
2.2.1 Dimensão ambiental.....	89
2.2.2 Dimensão econômica.....	90
2.2.3 Dimensão tecnológica	93
2.2.4 Dimensão ética	94
2.2.5 Dimensão social	96
2.3 Direitos sociais: uma breve análise de sua evolução até o alcance do <i>status</i> como promessa constitucional.....	99
2.3.1 Bases filosóficas do direito e direitos sociais.....	106
2.3.2 O acesso à justiça como garantia de direitos.....	114
2.4 A judicialização e o ativismo judicial como desafios à concretização das promessas do legislador	116
Capítulo 3.....	122
SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DOS CONFLITOS NA TUTELA DOS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS RELACIONADOS AOS PROBLEMAS ESTRUTURAIS.....	122
3.1 Historicidade do conflito e os métodos alternativos de resolução	122
3.1.1 Arbitragem	126
3.1.2 Mediação	128
3.1.3 Conciliação	129
3.1.4 Negociação direta	130
3.2 A legitimidade democrática da intervenção Ministerial no âmbito extrajudicial: entre o ativismo e o passivismo	131
3.3 Soluções ao enfrentamento do problema estrutural e a postura do Ministério Público na tutela da sustentabilidade social	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....	167

RESUMO

A presente dissertação insere-se na Área de Concentração Fundamentos do Direito Positivo, linha de pesquisa e projeto de pesquisa homônimos, Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade, como resultado das pesquisas realizadas no curso de Mestrado do Programa de pós-graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – Minter, em parceria com a Faculdade Católica de Rondônia. O objetivo geral é examinar se o procedimento extrajudicial estrutural é instrumento eficaz na consecução da sustentabilidade em sua dimensão social por meio da atuação do Ministério Público. O primeiro capítulo aborda a teoria do processo estrutural, origem, componentes formadores e suas características, além do problema da titularidade e neoprocessualismo como base jurídico-filosófica. O segundo capítulo analisa a sustentabilidade, a quebra de paradigma e suas dimensões, com o aporte teórico dos direitos sociais, desde sua gênese até o alcance do patamar constitucional e sua exigibilidade, com destaque para a evolução das correntes filosóficas do direito que contribuíram para uma visão diferenciada sobre a atuação estatal perante esses direitos, enfrentando-se ainda o acesso à justiça, judicialização e ativismo judicial. Por fim, no terceiro capítulo estuda-se o procedimento extrajudicial estrutural como instrumento para a tutela dos direitos sociais sob a perspectiva da sustentabilidade, abordando-se a legitimidade democrática do Ministério Público como agente indutor de políticas e os meios alternativos de resolução de conflito no enfrentamento dos problemas estruturais no âmbito extrajudicial, além das soluções propriamente ditas para seu enfrentamento. Destaca-se que a pesquisa está alinhada a agenda internacional, através do ODS 16 e 17. Foram utilizadas as Técnicas do Referente, da Categoria, dos Conceitos Operacionais e da Pesquisa Bibliográfica e em Revistas Especializadas, incluindo a pesquisa às obras de autores brasileiros e estrangeiros. Ao final da pesquisa concluiu-se que o processo extrajudicial estrutural é instrumento eficaz na concretização sustentável dos direitos fundamentais sociais por meio da atuação do Ministério Público.

Palavras-chave: Direitos sociais; meios alternativos de resolução de conflito; Ministério Público; procedimento estrutural extrajudicial; sustentabilidade.

ABSTRACT

This dissertation falls within the area of concentration: Foundations of Positive Law, under the research line and project of the same name: Environmental Law, Transnationality, and Sustainability. It is the result of research conducted for the Master's program of the *Stricto Sensu* Postgraduate Program in Legal Science at the University of Vale do Itajaí – Minter, in partnership with the Catholic Faculty of Rondônia. The overall objective is to examine whether the structural extrajudicial procedure serves as an effective tool for achieving sustainability in its social dimension through the actions of the Public Prosecutor's Office. The first chapter explores the theory of structural procedure, its origins, formative components, and defining characteristics, as well as the issue of ownership and neo-proceduralism as a legal-philosophical foundation. The second chapter analyzes sustainability, paradigm shifts, and their dimensions, drawing on the theoretical framework of social rights, from their genesis to constitutional recognition and enforceability. It highlights the evolution of legal philosophical schools of thought that have contributed to a differentiated view of state action in relation to these rights, addressing access to justice, judicialization, and judicial activism. Finally, the third chapter examines the structural extrajudicial procedure as a mechanism for safeguarding social rights from the perspective of sustainability; it discusses the democratic legitimacy of the Public Prosecutor's Office as a policy-inducing agent, and use of alternative dispute resolution methods to address structural issues extrajudicially, along with the practical solutions for tackling these issues. This research is aligned with the international agenda, particularly SDGs 16 and 17. The methodologies employed include the techniques of Referent, Category, Operational Concepts, and bibliographic research in specialized journals, encompassing works by both Brazilian and international authors. The study concludes that the structural extrajudicial process is an effective mechanism for sustainably realizing fundamental social rights through the action of the Public Prosecutor's Office.

Keywords: Social rights; alternative dispute resolution; Public Prosecutor's Office; extrajudicial structural procedure; sustainability.

INTRODUÇÃO

A presente dissertação insere-se na Área de Concentração Fundamentos do Direito Positivo, sob a Linha de Pesquisa e Projeto de Pesquisa Homônimos, intitulados Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade. A especialização *strictu sensu* foi realizada através do Mestrado Interinstitucional – MINTER, em convênio com a Faculdade Católica de Rondônia (FCR), tendo como objetivo institucional a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali).

Imagine-se, inicialmente, a situação de uma mãe que, tendo dado à luz recentemente, pretende retornar às atividades laborais. Para tanto, ela procura a creche mais próxima de sua casa, mas se depara com a informação de que não há vagas suficientes. Ela busca outras opções, igualmente sem sucesso, até encontrar uma vaga disponível a quilômetros de distância, em direção oposta ao seu trabalho. Esse exemplo, infelizmente, reflete uma realidade comum no Brasil.

A resolução dessa situação, que inicialmente não se caracteriza como um problema estrutural, acaba ocorrendo por meio de uma ação judicial proposta pelo Ministério Público, com o objetivo de garantir a matrícula da criança na unidade mais próxima. Nesse caso, o direito somente foi assegurado por conta de uma atuação estatal impositiva, acessível apenas àqueles que têm condições de acionar o Poder Judiciário — o que, atualmente, representa um verdadeiro privilégio.

O mesmo raciocínio aplica-se a demandas envolvendo saúde, em que leitos de hospitais são conferidos aos que buscam o direito a um alto custo perante o Poder Judiciário; ou segurança, em que o problema estrutural se faz na falta de efetivo e preparo dos escassos e esforçados homens e mulheres fardados, impactando negativamente os índices de criminalidade pela sobreposição do estado paralelo criminoso.

Com o tempo, chega-se a um estágio conflituoso em que a problemática paulatinamente ganha um contorno estrutural, violando direitos em uma magnitude considerável, de modo que apenas pode ser solucionada por meio da modificação ou

remodelação do aparato burocrático estatal. Eis o problema estrutural: aquele decorrente de uma situação de ilicitude – embora nem sempre em sua essência a ilicitude está presente – mas que não corresponde ao funcionamento ideal ou ao menos aceitável do aparato estatal.

Nessas circunstâncias, o ativismo judicial, por meio dos processos estruturais, tem assumido o protagonismo na reforma burocrática. Todavia, inobstante a atual busca pela resolução dos problemas estruturais por meio do Poder Judiciário, a participação do Ministério Público, no âmbito extrajudicial, como agente de modificação social, acaba legitimando-se pela sua atuação – legitimação pela atuação –, de modo que, diante dos variados instrumentos extrajudiciais à sua disposição, além das técnicas de resolução de conflito, o foco volta-se para a capacidade de o membro imprimir com eficiência o mesmo resultado prático alcançado pelas decisões nos processos judiciais, afastando-se assim da judicialização como alternativa, e, por consequência, do ativismo judicial, na consecução da garantia dos direitos sociais, promovendo a sustentabilidade em sua dimensão social.

A pesquisa está alinhada ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 16, que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, garantir o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

O objetivo científico é analisar se o processo extrajudicial estrutural é instrumento viável para a concretização da sustentabilidade em sua dimensão social. Para tanto, aborda-se a origem, os conceitos, os princípios e principais características do processo estrutural. Em seguida, aprofunda-se o estudo sobre a sustentabilidade e suas dimensões, com ênfase na dimensão social e nos direitos sociais — desde sua origem, passando pela evolução das correntes filosóficas do Direito (jusnaturalismo, positivismo e pós-positivismo), até os desafios da exigibilidade desses direitos perante o Estado.

O trabalho tem como objetivos específicos identificar posturas adotadas por membros do Ministério Público na tutela Ambiental; analisar a evolução doutrinária, jurisprudencial e social sobre o processo extrajudicial estrutural; e

examinar as evoluções legislativas pertinentes, com foco especial no Estado de Rondônia.

Considerando que os problemas estruturais geradores de conflitos exigem uma ação estatal eficiente, surge o problema da titularidade para o enfrentamento dessas causas, pois somente a representação legítima dos prejudicados permite um combate eficaz às violações.

Nesse sentido, o processo – judicial ou extrajudicial – deve espelhar um viés contemporâneo, considerando o fato de que as fórmulas precisas de resolução de conflitos ordinários não se aplicam no âmbito dos problemas estruturais. Daí a visão neoconstitucional do processo, voltada agora ao direito material, não ao processo em si, que apenas servirá como norte na condução do direito material à solução justa.

A sustentabilidade será retratada em um segundo momento, desde sua evolução histórica, passando pela quebra de paradigma, além de uma breve análise sobre suas dimensões. O foco no segundo momento passará a ser o retrato, por meio dessa evolução histórica, de sua conexão com os direitos sociais, envolvendo a problemática contida na implementação desses, com a exposição o acesso à justiça, a judicialização, ativismo judicial, até a intervenção do Ministério Público como agente indutor dessa mudança, sob o viés de uma plausível alternativa crescente nos tempos modernos, ocasionada pela ineficácia dos meios ordinários.

Ao tratar dos problemas estruturais sob o enfoque do processo extrajudicial estrutural, o trabalho apresentará os instrumentos à disposição do Ministério Público e a forma como podem ser utilizados para a resolução dessas questões. A negociação será destacada como catalisadora de uma atuação dinâmica entre instituições públicas fragilizadas.

A meta central é a consecução da sustentabilidade em sua dimensão social por meio da atuação extrajudicial do Ministério Público, através dos processos extrajudiciais e os variados instrumentos no enfrentamento dos problemas estruturais.

A pesquisa apresenta os seguintes problemas: é possível a concretização da sustentabilidade social por meio dos procedimentos extrajudiciais

estruturais com foco da atuação resolutiva do Ministério público? Para o alcance dessa sustentabilidade, é possível exigir do Estado a implementação dos direitos sociais? Seria o procedimento extrajudicial estrutural, no enfrentamento dos problemas estruturais, adequado a dar concretude a esses direitos?

Como hipóteses, sustenta-se que é possível o alcance da sustentabilidade social envolvendo os problema estruturais por meio dos procedimentos extrajudiciais conduzidos pelo Ministério Público, desde que aja o membro com afimco na atuação resolutiva, através dos variados meios de resolução de conflito, notadamente a negociação, atuando de forma preventiva e proativa na propulsão da engrenagem Executiva e Legislativa para evitar sua ineficiência; destarte, é possível exigir do Estado a implementação desses direitos sociais, uma vez que não são promessas desconstituídas de eficácia, especialmente à luz da filosofia pós-positivista e da força normativa dos princípios; o processo extrajudicial estrutural seria plenamente adequado ao enfrentamento desses problemas, muito pelo fato de a atuação do Ministério Público se dar na origem da discussão dos problemas estruturais, ao contrário da atuação judicial, o que minimiza os impactos decorrentes da ineficiência estatal.

A escolha do tema justifica-se pela necessidade de se encontrar uma via alternativa para a resolução dos problemas estruturais no Brasil, dada a intrínseca relação entre conflito, qualquer que seja sua natureza, e a judicialização, já que a prática demonstra que os atores de justiça olvidam que existem outras formas de resolução que não a heterocomposição. Nessa intelecção, os problemas estruturais merecem uma atenção especial, na medida em que as fórmulas ordinárias de processo não se mostram adequadas na resolução desses problemas, impactando assim o alcance da sustentabilidade social, no que se pretende analisar se seria possível fazê-lo extrajudicialmente por meio da atuação do Ministério Público.

A relevância da pesquisa se faz na crescente necessidade de se enfrentar os problemas estruturais de um modo eficiente, não por meio das fórmulas ordinárias de resolução de conflito. O foco na promoção da sustentabilidade em sua dimensão social passa a ser tarefa do gestor diante da premente necessidade de remodelação do aparato estatal deficitário, lento, burocrático, sobretudo quando comparado com o setor privado.

A dissertação é estruturada em três capítulos:

O capítulo 1 é intitulado Teoria do Processo Estrutural, e nele é explorada a gênese do processo estrutural no caso *Brown vs Board of Education*. Em tópico apartado são trabalhados os conceitos iniciais que diferenciam problema estrutural, litígio estrutural, processo estrutural e decisão estrutural, sem prejuízo do trato sobre os princípios do processo coletivo. No momento seguinte são abordadas as características dos problemas estruturais, a celeuma envolvendo a titularidade para a representação dos lesados e o neoprocessualismo como nova forma de se enxergar um processo voltado agora para os princípios constitucionais e na concretude do direito material.

No capítulo 2 a sustentabilidade é retratada por meio da menção aos eventos que iniciaram a discussão envolvendo o tema. No capítulo é enfrentada ainda a quebra do antigo paradigma sobre a sustentabilidade, que gerou reflexos na abertura de seu conceito, inicialmente atrelada apenas à dimensão ambiental. Os direitos sociais são também objeto de abordagem, desde sua origem, fruto de várias batalhas, até o alcance do status constitucional em muitas constituições, e assim não poderia deixar de ser no caso do Brasil, bem como o problema ocasionado pela nova perspectiva filosófica do direito – o neoconstitucionalismo ou pós-positivismo, que impacta na exigência da implementação desses direitos, não mais tidos como promessa descompromissada do legislador da Constituição Cidadã. O acesso à justiça, a judicialização e o ativismo judicial não são olvidados, porquanto fora a primeira alternativa que fizera opção o cidadão na busca pelos seus direitos violados, motivado muito pelo conhecimento sobre seus direitos, dentre outros fatores.

O capítulo 3 aborda a historicidade dos conflitos humanos e os métodos alternativos de resolução de conflitos. Tece notas sobre a legitimidade do Ministério Público no enfrentamento desses conflitos, notadamente na possibilidade de o fazer extrajudicialmente, por meio dos diversos instrumentos legais disponíveis, diante da técnica resolutiva, em contraposição à demandista; além disso finaliza com a solução que deve alcançar o membro quando do enfrentamento dos problemas estruturais com foco na sustentabilidade em sua dimensão social.

A dissertação se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados e fomentada a reflexão crítica sobre a temática.

O Método utilizado na fase de investigação foi o indutivo⁸, além das Técnicas da Categoria⁹, do Referente¹⁰, do Conceito Operacional¹¹ e da Pesquisa Bibliográfica¹² e em Revistas Especializadas, incluindo a pesquisa às obras de autores brasileiros e estrangeiros, com a finalidade de enriquecer o estudo, tendo em consideração os parâmetros adotados pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

Por fim, informa-se que o estudo foi realizado através de parceria interinstitucional com bolsa de estudos fornecida pelo Ministério Público do Estado de Rondônia.

⁸ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 11. ed. Florianópolis: Conceito editorial/Milleniun, 2008. p. 86.

⁹ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 11. ed. Florianópolis: Conceito editorial/Milleniun, 2008. p. 25.

¹⁰ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 11. ed. Florianópolis: Conceito editorial/Milleniun, 2008. p. 53.

¹¹ “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 11. ed. Florianópolis: Conceito editorial/Milleniun, 2008. p. 37.

¹² “[...] lista dos livros e outras fontes efetivamente citadas ao logo do relato.” [...]”. PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 11. ed. Florianópolis: Conceito editorial/Milleniun, 2008. p. 209.

Capítulo 1

TEORIA DO PROCESSO ESTRUTURAL

O presente capítulo apresenta a origem do processo estrutural ao relatar o caso *Brown v. Board of Education*, considerado um marco do novo paradigma processual, ainda em desenvolvimento no Brasil. Em seguida, são tratados os conceitos de problema estrutural, litígio estrutural, processo estrutural, procedimento extrajudicial estrutural e decisão estrutural. Também são abordados os princípios do processo coletivo, a titularidade para atuação nesse tipo de demanda, as características dos problemas estruturais e a relação do processo estrutural com o neoprocessualismo, como nova visão do processo voltada à efetividade dos direitos materiais.

1.1 Gênese do Processo Estrutural

O estudo sobre a origem do processo estrutural demanda a salutar análise do contexto histórico vivido nos Estados Unidos da América no século XIX.

Atrelado à cultura escravagista, esse movimento evoluiu para o recrudescimento dos direitos das pessoas negras no século seguinte, o século XX. A evolução desse pensamento teve como um dos seus fatores a forte influência de Martin Luther King Jr., pastor batista e ativista político, que se consagrou por boicotar, na década de 1950, o sistema de segregação nos ônibus que transportavam alunos para as escolas americanas na cidade de Alabama, famoso por propagar um dos discursos mais emblemáticos da história dos EUA, morto em 1968, aos 39 anos.

Essa arraigada cultura segregacionista nos Estados Unidos encontrava amparo no próprio sistema jurídico, que, por influência do *comom law*, legitimava-se nos precedentes *Scott v. Sandford*¹³, de 1857, e *Plessy v. Ferguson*¹⁴, de 1896.

Até o precedente de *Brown v. Board of Education* a doutrina norte americana baseava-se no *separate but equal* (iguais, porém separados). Essa doutrina fomentava todo o ambiente segregacionista e de violência que se justificava contra as pessoas de pele negra.

O caso *Scott v. Sandford*, de 1857, diz respeito à história de Dread Scott, escravo que trabalhava para a família Sandford, possuidora das terras onde a escravidão era permitida. Ocorreu que, depois de anos prestando labor para família Sandford, Scott deslocou-se para outras terras onde a escravidão era proibida, o que despertou um sentimento de liberdade e a ideia de que nem ele nem sua família deveriam ser considerados escravos pelo simples fato de ter pele negra¹⁵.

Inevitavelmente o ajuizamento de uma ação ocorreu, perante a Corte Federal, contra a família Sandford, com o objetivo de que Scott fosse considerado cidadão livre, mas a Suprema Corte acabou rejeitando seu pedido sob o fundamento de que, por não ser considerado cidadão em virtude da cor de sua pele, não tinha sequer direito de ação junto à Suprema Corte.

Essa foi considerada uma das maiores aberrações praticadas pela Corte Suprema norte americana, embora representasse o pensamento da sociedade daquela época¹⁶.

O segundo caso – *Plessy v. Ferguson*, de 1896 – surge anos depois. Neste, Homer Plessy, jovem negro de 20 anos de idade, após ingressar em um vagão de trem utilizado apenas por brancos, com exceção de babás negras, foi descoberto e ordenado que se retirasse. Ao se recusar, foi preso por força da lei (*Lousiana's*

¹³ LEAL, Sul Tourinho. **Ativismo ou altivez? O outro lado do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 49.

¹⁴ KLUGER, Richard. **Simple Justice: The History of Brown v. Board of Education and Black America's Struggle for Equality**. Nova Iorque: Knopf, 1975. p. 68.

¹⁵ McNEESE, Tim. **Dread Scott v. Sandford**. New York: Chelsea House, 2007. p. 10.

¹⁶ ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Poder Judiciário: crises, acertos e desacertos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 69.

Separate Car Art) que determinava às companhias ferroviárias separar vagões cor da pele.

Assim aduz Breno Azevedo Lima:

O caso chegou à Suprema Corte que ratificou a constitucionalidade da lei segregacionista, corroborando a doutrina do *separate but equal* que irradiou não apenas a questão dos transportes ferroviários, mas, também, a diversos setores como o da educação por 58 anos.¹⁷

O fato de os negros terem sido importantes na segunda guerra mundial, porquanto aguerridos combatentes, somado à influência do pensamento dos jovens nos estados unidos manifestada por meio da arte e da música, como o caso do jazz (estilo tipicamente negro), aliado ao fator miscigenador oriundo da migração dos negros do sul para o norte, acabou criando um ambiente favorável para modificação do pensamento que já dava sinais de se mostrar ultrapassado.

Esse novo cenário foi determinante para que o caso *Brown v. Board of Education of Topeka*¹⁸ eclodisse e alcançasse a repercussão devida.

*Brown v. Board of Education of Topeka*¹⁹ – decisão proferida em 17 de maio de 1954 – trata do caso envolvendo Linda Brown, criança negra que necessitava atravessar toda a cidade a pé para ir à escola onde estudava, destinada apenas a negros, mesmo havendo outras escolas nas proximidades de sua residência, embora apenas frequentadas por brancos.

Diante da rotina bastante exaustiva, uma ação foi ajuizada objetivando sua matrícula na unidade mais próxima, ainda que destinada para brancos.

¹⁷ LIMA, Breno Azevedo. **O TRANSJUDICIALISMO COMO SOLUÇÃO PARA LITÍGIOS ESTRUTURAIS AMBIENTAIS ATRAVÉS DO PROCESSO ESTRUTURAL: POSSIBILIDADE A PARTIR DA RESSIGNIFICAÇÃO DO PROCESSO COLETIVO BRASILEIRO**. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, PPCJ, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2023. p. 101.

¹⁸ FRANCISCO, J. C.; ANDRÉA, G. F. M. *Brown vs. Board of Education of Topeka e sua influência no processo estrutural brasileiro: utilização restrita e estratégica*. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, [S. l.], v. 34, n. 158, p. 179–198, 2023. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/108>. Acesso em: 28 abr. 2025.

¹⁹ FRANCISCO, J. C.; ANDRÉA, G. F. M. *Brown vs. Board of Education of Topeka e sua influência no processo estrutural brasileiro: utilização restrita e estratégica*. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, [S. l.], v. 34, n. 158, p. 179–198, 2023. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/108>. Acesso em: 28 abr. 2025.

Nesse caso, a Corte Suprema acabou declarando inconstitucional a doutrina do *separate but equal* com fundamento na Décima Quarta Emenda Constitucional²⁰.

Curiosamente, e por questão estratégica, o relator do caso responsável pela decisão, *Chief Justice Warren*, acabou não proferindo uma decisão nos moldes estruturais, de cunho detalhado, pois entendia que a modificação do entendimento que a Corte Suprema passara a expressar seria fragilizada se houvesse votos vencidos. Votos vencidos esses que poderiam surgir a partir da não compreensão ou discordância não sobre a decisão, mas sobre a forma como esta seria implementada. O relator preferiu não correr esse risco.

Nas palavras de Edilson Vitorelli:

Fica claro que a Suprema Corte disse “o que”, mas não disse “como”. Esse segundo momento, que ficou conhecido, embora não tanto quanto o primeiro, como *Brown II*, confirmou a impressão de que a Suprema Corte iria se abster de responder às perguntas difíceis remanescentes.²¹

Os juízes de primeiro grau então foram os responsáveis por adotar as providências adequadas para que o julgamento tivesse seu resultado prático efetivo, mediante a tomada de decisões que permitissem, a partir daquele instante, que as crianças ingressassem nas escolas mais próximas de suas residências, com a urgência que o caso demandava²².

A Corte Suprema não fixou qualquer parâmetro de modo ou de tempo para o cumprimento do que foi declarado inconstitucional. Apenas em *Bown II* a Suprema Corte reapreciou a matéria, não modificando o entendimento, mas criando

²⁰ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Arquivo Nacional**. 14ª Emenda: Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas à sua jurisdição, são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde residirem. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/amendments-11-27>. Acesso em 05 mar. 2025.

²¹ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 88.

²² VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5ª ed., e amp. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 88.

mecanismos que possibilitariam a efetivação de sua decisão da melhor maneira possível²³.

Desta vez foram estabelecidas diretrizes, mediante negociação com as escolas, que por sua vez foram repassadas para os juízes locais, impondo-os a responsabilidade de dar concretude à decisão. Assim dispôs Michael Klarman:

The Court invalidated school segregation on May 17, 1954, but it ordered no immediate remedy and deferred reargument on that issue until the following term. The remedial issue posed several questions for the justices. First, should they order immediate desegregation or allow a gradual transition, and should they impose any deadlines for beginning or completing desegregation? Second, how detailed should the remedial decree be? The Court could dictate specifics about the desegregation process, remand to district courts to formulate decrees, or appoint a special master to take evidence and propose orders. Third, should the justices treat the lawsuits as class actions or limit relief to the named plaintiffs? In *Brown II*, decided on May 31, 1955, the justices resolved in favor of vagueness and gradualism.^{24 25}

As decisões tomadas pelos magistrados inferiores foram denominadas de *injunctions*, ou seja, ordens que estabeleciam obrigações de fazer ou de não fazer, cujo descumprimento poderia gerar multa ou até prisão.

As *injunctions* já existiam no sistema jurídico dos Estados Unidos, mas não eram utilizadas por ocasião dos entendimentos jurisprudenciais, restritivos. Ocorreu que, depois do caso *Brown*, acabaram se tornando o principal instrumento para a consecução do resultado prático pretendido.

²³ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 5ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 88.

²⁴ KLARMAN, Michael J. **Brown v. Board of Education and the civil rights movement**. Nova York: Oxford University Press, 2007. p. 79.

²⁵ Em tradução livre “O Tribunal invalidou a segregação escolar em 17 de maio de 1954, mas não ordenou nenhuma solução imediata e adiou o reargumento sobre essa questão até o período seguinte. A questão corretiva levantou várias questões para os juízes. Primeiro, deveriam ordenar a dessegregação imediata ou permitir uma transição gradual, e deveriam impor quaisquer prazos para iniciar ou completar a dessegregação? Em segundo lugar, quão detalhado deve ser o decreto corretivo? O Tribunal poderia ditar detalhes sobre o processo de dessegregação, remeter aos tribunais distritais a formulação de decretos ou nomear um mestre especial para recolher provas e propor ordens. Terceiro, os juízes deveriam tratar as ações judiciais como ações coletivas ou limitar a reparação aos demandantes nomeados? No caso *Brown II*, decidido em 31 de maio de 1955, os juízes resolveram a favor da imprecisão e do gradualismo.”

As *injunctions* proferidas no contexto dos direitos fundamentais (*civil rights*) foram denominadas por Fiss de *civil rights injunctions*²⁶.

Vitorelli afirma que o caso *Brown* não foi um exemplo de processo estrutural, “foi sua implementação que, em algumas localidades e por iniciativa dos juízes locais, adquiriu, gradativamente, essa característica”²⁷.

A inconstitucionalidade da segregação declarada no caso *Brown* acabou se refletindo em outras oportunidades, dada sua importância. Foi o que ocorreu com no caso *Holt v. Sarver* I e II, na década de 1970, que apreciou a questão envolvendo o sistema prisional da cidade de Arkansas²⁸, caso também paradigmático que exemplifica um modelo de gestão judicial.

Em 1969, a partir da inovadora decisão do Juiz J. Smith Henley, que reconheceu a inconstitucionalidade do sistema prisional existente naquele Estado, várias diretrizes para a humanização das prisões foram implementadas, tais como a obrigação de serem apresentados relatórios periódicos sobre a situação dos presos.

Um ano mais tarde, o mesmo magistrado impôs ao comitê prisional do Arkansas a criação de um plano de ação (*Holt v. Sarver* II, 309 F. Supp. 362), seguindo-se ainda outras ordens.

Conforme aduz Jordão Violin²⁹, o plano consistiu na troca de pessoas, incrementos orçamentários e mudanças em procedimentos, mas sempre mantendo o diálogo com o estado, o que culminou no encerramento do caso em 1982, após mais de uma década.

²⁶ FISS, Owen. **The civil rights injunctions**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

²⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 5ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 89.

²⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, Belo Horizonte, v. 38, n. 1, p. 389-410, nov. 2013. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/113323>. Acesso em: 28 abr. 2025.

²⁹ VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 209.

Segundo narra Vitorelli³⁰, o processo estrutural não é exclusivamente norte-americano, e sua adoção pelo Direito brasileiro não implica necessariamente em sua importação, pelo contrário, juízes e membros do Ministério Público no Brasil já conduziram atuações classificadas como estruturais de modo intuitivo, da mesma forma como originariamente ocorreu nos Estados Unidos, não havendo qualquer recurso à teoria estrangeira, desenvolvida academicamente em tempo posterior.

1.2 Conceitos iniciais: problema estrutural, litígio estrutural, processo estrutural e decisão estrutural

O Estado e suas estruturas são criados para uma finalidade maior: a de proporcionar ao ser humano uma melhoria em sua qualidade de vida por meio da promoção de direitos através da boa gestão dos recursos obtidos por meio dos tributos.

A longo do tempo esse Estado se apropriou da responsabilidade de prestar algumas comodidades, algumas essenciais outras não, admitindo-se inclusive a parceria da iniciativa privada, como no caso do serviço público de saúde (art. 199 da Constituição Federal vigente)³¹.

Diante da responsabilidade na prestação desses serviços, o aparato estatal por vezes se mostra ineficiente, de modo que a origem de um problema estrutural “não pode ser reconduzida a um momento preciso no tempo, nem a um ato único e determinado”³².

O problema estrutural, portanto, tem seu nascedouro na própria forma como o funcionamento da estrutura burocrática do Estado vem se desenvolvendo, com a problemática percebida ao longo de determinado tempo, quando essa estrutura se mostra incompatível com a realização do serviço eficiente.

³⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 90.

³¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 24 fev. 2025.

³² VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 65.

Nem sempre a prática de atos isolados permite a percepção do problema estrutural, mas a concatenação de atos dentro do processo como um todo acaba por gerar um resultado incompatível ou inadequado, ocasião em que a falha se mostra visível e violadora dos direitos de um grupo.

Trata-se, como disse Owen Fiss³³, de uma violação sistêmica, que pode não ser passível de percepção através de atos isolados, mas é “relevante em seu todo”.

Sucedem que, os problemas estruturais podem surgir também a partir do funcionamento de um serviço privado outorgado ou delegado pelo poder público, e quando a estrutura é integralmente privada atrelada a um serviço essencial, a problemática se potencializa ao ponto de se exigir que esse aparato privado seja readequado com a finalidade de que se preste o serviço de forma eficiente³⁴.

Isso ocorre porque em alguns casos a eliminação do serviço essencial, simplesmente, não pode ser adotada, sob pena de prejuízo à população que necessita dele.

Feita essa explanação inicial, torna-se necessária a diferenciação entre os institutos jurídicos: problema estrutural, litígio estrutural, processo estrutural e decisão estrutural.

A doutrina já antecipa que a conceituação de cada instituto não é tarefa fácil, uma vez que “a sua multiformidade torna difícil que, por meio de um único conceito, consiga-se abarcar várias realidades que eventualmente sejam muito diferentes.”³⁵ Por isso, preferem alguns doutrinadores o trato dos institutos diferenciando-os a partir de suas características, já outros arriscam-se na conceituação.

³³ FISS, Owen. Complex Enforcement: Unconstitutional Prison Conditions. **Harvard Law Review**, Vol. 94, 1981, p. 626.

³⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 5ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 66.

³⁵ ARENHART, Sergio Cruz. Osna, Gustavo. Jobim Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2ª Ed. ver., atual., ampl. – São Paulo: Thompson Reuters. Brasil. 2022. p. 62.

Nas palavras de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira³⁶, o problema estrutural pode assim ser conceituado como um “estado de desconformidade estruturada e contínua”, decorrente de uma situação de ilicitude – embora nem sempre em sua essência a ilicitude esteja presente – que não é correspondente ao que se espera de um funcionamento ideal ou minimamente aceitável do aparato estatal.

Sob essa perspectiva, pode-se dizer que o problema estrutural é aquele que se configura a partir de uma demanda que necessita de uma reconfiguração da estrutura burocratizada geralmente estatal, podendo ser privada, a exemplo dos processos de falência e recuperação judicial.

Nessa perspectiva, diante do problema estrutural presente, várias demandas podem ser decompostas em um emaranhado de problemas específicos, resolvidos individualmente em processos de natureza individual, ou em um processo coletivo. Ocorre que, em sua maioria, esses processos não conseguem resolver na prática a situação de desconformidade contínua por não possuírem a compreensão do problema estrutural.

Como exemplo disso, podemos citar as demandas envolvendo medicamento ou falta de leitos, muito comuns na pandemia, que podem ser individualmente solucionadas por meio de processos ajuizados, embora ainda continue o problema de ordem estrutural.

Infelizmente, nesses casos é o acesso à justiça que delimita o alcance do direito legalmente previsto apenas àqueles que tiverem essa possibilidade, o que não se mostra compatível com o atual estágio vivenciado pelas ondas renovatórias de acesso à justiça, principalmente porque os problemas estruturais muitas vezes veiculam direitos sociais, de implementação impositiva, não de previsão meramente encantatória, temática essa posteriormente aprofundada.

³⁶ DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; ZANETI JR., Hermes. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. Processos estruturais. 4. ed. São Paulo: JusPodvim, 2022. p. 462.

O litígio estrutural, por sua vez, é aquele de cunho coletivo, que cria um campo fértil para o ajuizamento de ações em massa objetivando a resolução da problemática decorrente da disfunção estrutural violadora de direitos.

Edilson Vitorelli vislumbra o conceito sob a seguinte perspectiva:

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite, fomenta ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.

³⁷

Para Vitorelli³⁸; Fredie Didier Jr., Herms Zaneti Jr., e Rafael Alexandria Oliveira, de forma equivocada, propõem que a compreensão do processo estrutural deve partir de uma categoria básica chamada de problema estrutural, e não litígio estrutural. Diz ser não só imprecisa a definição, mas também que o *problema* não corresponde a uma categoria processual, e que para a definição de *problema estrutural* seria imprescindível a definição primeira de *problema*.

O processo estrutural “é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado em um problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal”³⁹.

A partir das concepções adotadas, concordamos com o ponto de vista de Didier, que, diferente de Vitorelli, não problematiza o conceito de problema. Nessa linha de intelecção, de modo a atribuir melhor didática aos conceitos, devemos partir da premissa que, inicialmente, surge o problema estrutural, após, este problema pode ser objeto de uma demanda judicial, o que provoca o surgimento do litígio estrutural, que por sua vez será veiculado por meio de um processo estrutural.

³⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 65.

³⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 74.

³⁹ DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; ZANETI JR., Hermes. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos estruturais*. 4. ed., São Paulo: JusPodvim, 2022. p. 465.

Para Vitorelli⁴⁰, “ainda que nem todo litígio coletivo irradiado seja estrutural, todo litígio estrutural é um litígio coletivo irradiado”. Justifica o autor que isso se deve ao fato de que tais litígios atingem subgrupos diferentes, porém, sem perspectiva social compartilhada, uma vez que parte desse grupo pode até ser beneficiada com o problema, já outra parte não.

O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural.⁴¹

Esses centros formados pelas diferentes pretensões caracterizam os litígios estruturais como policêntricos e o consectário disso é que não se enquadram no esquema tradicional de processo. É o que William Fletcher⁴² denomina de *teia de aranha*, em que o grau distribuição da tensão dos muitos fios depende da relação de cada parte na teia.

Daí que por ocasião dos variados interesses envolvidos e da necessidade de se reestruturar o aparato burocrático estatal ou particular, o litígio estrutural acaba se enquadrando como um litígio coletivo irradiado.

Nem todo litígio coletivo, por sua vez, deve ser considerado estrutural, porquanto não parte da premissa de que necessita, para a resolução do problema, da modificação do aparato burocrático estatal.

Já a *decisão estrutural*, esta tem suas peculiaridades. De partida, é salutar frisar que, dentro de um processo estrutural, seja ele judicial ou não, a tomada de uma decisão final de mérito, definidora de uma obrigação de fazer, não fazer, pagar quantia certa, dentre outras decisões de mérito, jamais deve ser o objetivo buscado.⁴³

⁴⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024p. 69.

⁴¹ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 75.

⁴² FLETCHER, William. **The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy**. The Yale Law Journal, op. Cit., p. 645. Apud VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural – Teoria e Prática**. 5ª ed., ver., atual., e amp. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 71

⁴³ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 75.

O processo estrutural, formado por uma sequência de atos encadeados na busca de um resultado satisfatório, nas palavras de Vitorelli⁴⁴, é cristalizado por proposições amparadas na cláusula *rebus sic stantibus*, sempre partindo do pressuposto de que a realidade fática que determinou aquele provimento jurisdicional ou decisão extrajudicial é modificável. Por isso, o encadeamento de decisões, considerando as consequências práticas (art. 20 da LINDB⁴⁵), propiciará a construção do cenário ideal de forma gradativa.

Portanto, para Vitorelli, “o melhor processo estrutural é aquele que termina com uma sentença extintiva”⁴⁶, que não julga o mérito, até porque ele já foi solucionado a partir do encadeamento de decisões. Obviamente a pretensão citada – decisão extintiva – por vezes não poderá ser alcançada, até porque não deve ser esse o objetivo, ocasião em que o processo é levado a uma decisão final multifacetada (condenatória, constitutiva, declaratória, mandamental, executiva), possuindo a exata carga eficaz a depender de cada objeto litigioso. A etapa seguinte – cumprimento – já terá um foco centrado nas técnicas executivas de decisão judicial estrutural, com um grau mais elevado de estresse das instituições, dada a iminente possibilidade de utilização dos meios coercitivos de cumprimento.

Todavia, as decisões que compõem o processo estrutural, ainda assim, devem partir de um provimento *mater*, que identifique a falha estrutural (desconformidade) e sirva de azimuth para a resolução desse problema. É a partir dessa ideia que Didier, Hermes Zaneti e Rafael Alexandre Oliveira conceituam a decisão estrutural:

(...) decisão estrutural é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão

⁴⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 75.

⁴⁵ BRASIL. Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas de Direito brasileiro**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 20 mai. 2024.

⁴⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5ª ed., ver., atual., e amp. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 473.

estrutural não estrutura, mas sim *reestrutura* o que estava desorganizado.⁴⁷

Para os autores⁴⁸, a decisão estrutural é de conteúdo complexo, porquanto prescreve inicialmente uma norma jurídica de conteúdo aberto, de modo a representar uma meta ou resultado a ser alcançado, assumindo “a estrutura deôntica de uma *norma-princípio*”.

Após, essa decisão passa a estruturar o modo como se deve alcançar o resultado predeterminado, com imposições de condutas que precisam ser observadas, ou até mesmo evitadas, para que a decisão inicial tenha eficácia.

1.3 Princípios do processo coletivo

Como já dito, é necessário ter em mente que nem todo litígio coletivo irradiado é estrutural, porém, todo litígio estrutural é um litígio coletivo irradiado⁴⁹. A conclusão que se alcança desse raciocínio é que os litígios estruturais são, portanto, coletivos por natureza.

Por ocasião dessa essência coletiva dos processos estruturais, trataremos dos princípios do processo coletivo, extensíveis àqueles.

1.3.1 Princípio do microssistema processual coletivo

A regra geral de organização de um sistema processual legislado ocorre através de um único arcabouço normativo – Código –, a exemplo do Código de Processo Civil, do Código de Processo Penal, da Consolidação das Leis do Trabalho.

⁴⁷ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandre de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** n. 75 v. 1., jan./mar. 2020.

⁴⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandre de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** n. 75 v. 1., jan./mar. 2020.

⁴⁹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo** vol. 284, n. 1. p. 333- 369 | Out / 2018. Disponível em <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/113323>. Acesso em 28 abr. 2025.

Ocorre que, no âmbito dos direitos difusos, não existe uma codificação sedimentada em um único diploma, sendo uma exceção à forma como as regras processuais se dispõem no ordenamento, porquanto esparsas.

Define-se o microssistema processual coletivo como a aplicação de normas processuais oriundas de leis esparsas que se complementam entre si formando o sistema normativo, ou seja, todas as leis materiais e processuais que estabelecem regras processuais passam a interagir formando o microssistema processual coletivo.

Antônio Gidi afirma:

(...) a parte processual coletiva do Código de Defesa do Consumidor (CDC), fica sendo, a partir da entrada em vigor do Código, o ordenamento processual civil coletivo de caráter geral, devendo ser aplicado a todas as ações coletivas em defesa dos interesses difusos (...)⁵⁰

Na prática, esse microssistema processual deve ser composto não apenas pelo CDC e pela Lei da Ação Civil Pública (LACP), mas por todas as normas que dispõem sobre direito coletivo: a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei da Ação Popular, do Mandado de Segurança Coletivo, do Mandado de Injunção, o Estatuto da Criança e do Adolescente, e o estatuto do idoso.

Ainda no âmbito do microssistema processual, o Senado Federal, por meio da comissão de juristas responsáveis pela elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil – agora projeto –, de relatoria do Desembargador Federal Edilson Vitorelli, estabeleceu, especificamente no § 2º do artigo 1º, uma espécie de microssistema no âmbito do processo estrutural, prevendo que o processo estrutural regular-se-á pela Lei 7.347/85, supletiva e subsidiariamente, pelo CPC⁵¹.

⁵⁰ GIDI, Antônio. **Coisa julgada e litispendência em ações coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 77.

⁵¹ BRASIL. **Relatório Final**. Anteprojeto do Código de Processo estrutural. Disponível em: file:///C:/Users/21880/Desktop/ARQUIVO_PORTAL_CJPRESTR_8324ComissaoESPComissaoCJP/RESTR20241104.pdf. Acesso em 10 mai. 2024.

Essa norma que futuramente fará parte do nosso ordenamento será mais uma a acrescentar disposições que contribuirão para incrementar o microssistema. Ainda assim, não existirá um “Código de Processo Coletivo”.

1.3.2 Princípio do amplo acesso à justiça

É regra que o acesso à justiça (artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal vigente⁵²) deve passar pelo crivo das condições da ação – interesse e legitimidade – consoante o artigo 485, VI, do Código de Processo Civil⁵³, como filtros mínimos.

Enquanto no processo individual o acesso à justiça afeta apenas a situação dos sujeitos litigantes, no processo coletivo esse acesso pode tomar contornos diferenciados, dada a dimensão política e social do conteúdo levado a julgamento, que pode atingir milhares de pessoas.

Diante dessa dimensão da tutela coletiva, Ingo Wolfgang Sarlet⁵⁴ trabalha em sua obra, embora sob a perspectiva do Direito Ambiental, alguns mecanismos atrelados ao princípio em comento que podem muito bem refletir nas demais áreas do direito, sempre que tutelarem um interesse coletivo.

Segundo o autor⁵⁵, são mecanismos que representam o amplo acesso à justiça: (i) a ampliação da legitimidade para a propositura de ações coletivas ambientais; (ii) a legitimidade do cidadão para a ação popular ambiental; (iii) a ampliação do instituto do *amicus curiae* (amigo da corte) nas ações ambientais; (iv) a assistência jurídica em favor das entidades da sociedade civil e das pessoas necessitadas em matéria ambiental; (v) a criação de justiça especializada em matéria

⁵² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 mai. 2024.

⁵³ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 8, p. 1-74, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 364.

⁵⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 364.

ambiental; (vi) audiências públicas judiciais em matéria ambiental; (vii) compromisso de ajustamento de conduta para a resolução de conflitos ambientais.

Por esse princípio, quanto mais facilitado for o ingresso no Judiciário, maior será a proteção e efetivação do direito. Isso, sem prejuízo dos variados mecanismos por meio do sistema multiportas, que inclusive fomenta também a não litigância.

1.3.3 Princípio da duração razoável do processo

Além da previsão no artigo 5º, LXXVIII, da CF⁵⁶, após a redação dada pela Emenda Constitucional 45/2004, o princípio passou a encontrar amparo também no artigo 4º do CPC/2015⁵⁷, complementado pelo artigo 6º, que trata da cooperação processual entre os atores processuais.

A duração razoável do processo coletivo, notadamente em relação aos estruturais, deve ser compreendida não apenas como a concessão da tutela específica por meio da prestação jurisdicional em sua fase cognitiva (de conhecimento) em tempo oportuno, mas também na entrega do resultado, compreendendo a fase de cumprimento.

Do contrário, a ineficiência estatal, agora sob a figura do Poder Judiciário (judicialmente) ou do Ministério Público (extrajudicialmente), por exemplo, será reafirmada. Ou seja, a estrutura burocrática que necessita ser modificada também se fará presente nas instâncias de controle, o que descredibilizará ainda mais o sistema como um todo.

Édis Milaré e Lucas Tamer Milaré assim abordam a temática:

Exemplo que prestigia o postulado da duração razoável do processo pode ser entrevisto no acordo a que alude o § 6º do art. 5º da Lei Federal 7.347/1985, por meio do qual o suposto infrator se dispõe a

⁵⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 mai. 2024.

⁵⁷ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 8, p. 1-74, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

adequar sua conduta às exigências da lei, pondo fim à investigação ou ao processo em tempo bastante reduzido.⁵⁸

Luiz Fux afirma que: “Uma indefinição do litígio pelo decurso excessivo do tempo não contempla à parte o devido processo legal, senão mesmo o ‘indevido’ processo”.⁵⁹

Por isso os magistrados ou os membros do Ministério Público devem evitar posturas protelatórias, com vigilância sobre o processo. Às partes, por sua vez, incumbe o dever de focar no objeto litigioso com postura cooperativa.

1.3.4 Princípio da flexibilidade procedimental

Em função de o processo coletivo, mormente aquele de cunho estrutural, possuir uma dimensão social e política envolvida, a moldura procedimental prevista na legislação aplicável aos litígios individuais pode, em muitos casos, mostrar-se inadequada às peculiaridades do direito material. Diz-se que essa é uma das principais características dos processos estruturais, inclusive.

Por isso, a rigidez procedimental, sem foco na resolução do litígio, principalmente em sua fase de cumprimento, não é adequada, por vezes.

Assim afirma Bedaque:

(...) não se admite mais o procedimento único, rígido, sem possibilidade de adequação às exigências do caso concreto. Muitas vezes a maior ou menor complexidade do litígio exige sejam tomadas providências diferentes, a fim de se obter o resultado do processo.⁶⁰

⁵⁸ MILARÉ, Édís; TAMER, Lucas. **Princípios informadores do processo coletivo**. p. 11. In: NERY JR., Nelson (coord); ABOUD, Georges (coord); FREIRE, André Luiz (coord). Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo VI (recurso eletrônico): direitos difusos e coletivos. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020.

⁵⁹ FUX, Luiz. **Teoria geral do processo civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 56

⁶⁰ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo**: influência do direito material sobre o processo. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 68-69.

Deve o magistrado, portanto, ter uma postura diferenciada, de modo a sanear, por exemplo, vícios processuais para evitar a extinção indevida, com enfoque na tutela coletiva.

Atento a essa diretriz, o artigo 139, VI, do CPC⁶¹, prevê a possibilidade de dilação de prazos processuais, além da alteração da ordem de produção dos meios de prova, desde que essas medidas sejam determinadas antes de encerrado o prazo regular, tudo com o nítido foco na tutela do bem jurídico, uma das características, inclusive, do neoprocessualismo.

1.3.5 Princípio da disponibilidade motivada

Com previsão expressa no artigo 9º da Lei 7.347/85⁶², a disponibilidade motivada significa que o Ministério Público pode promover o arquivamento do inquérito civil quando se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação, sendo o ato passível de homologação pelo Conselho Superior.

Inobstante tal previsão, não se olvida que a Ação Civil Pública pode ser proposta por outros legitimados (artigo 5º), e, nos casos em que a ação é proposta por outro órgão, é possível a assunção da ação pelo Ministério Público ou qualquer outro legitimado (§ 3º), nos casos de abandono ou desistência infundada.

A doutrina dispõe que, no caso do Ministério Público, “guardião-mor e com legitimação irrestrita para a tutela dos interesses transindividuais, mais que mero poder (= direito), há o dever de agir. É dizer, a ação lhe é indisponível”⁶³. Ou seja, enquanto a disponibilidade motivada se aplica no âmbito inquisitorial ao Ministério Público com o arquivamento do inquérito civil, nos casos de abandono ou desistência

⁶¹ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 8, p. 1-74, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

⁶² BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Lei da Ação Civil Pública**. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

⁶³ MILARÉ, Édis; TAMER, Lucas. **Princípios informadores do processo coletivo**, Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo VI (recurso eletrônico): direitos difusos e coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020. p. 12.

fundamentada de uma ACP já ajuizada, sua ação é inafastável, se outro legitimado não assumir a ação.

A disponibilidade motivada não implica que a mera fundamentação sobre o não exercício da ação seja, por si só, suficiente para a homologação do arquivamento. A discricionariedade não pode ser tomada em seu sentido amplo, como mero juízo de conveniência e oportunidade do órgão legitimado. A conveniência e oportunidade, no caso da tutela coletiva, devem estar atreladas à proteção do bem jurídico quando a propositura da ação se mostrar totalmente inadequada, mas isso dependerá da situação concreta justificadora.

A título de exemplo, a derrubada de uma árvore dentro de uma unidade de conservação justifica o não ajuizamento de uma ACP, quando em outra localidade na mesma unidade ocorre atividade garimpeira.

No primeiro caso, o arquivamento do inquérito civil é justificado. O esforço aqui deve concentrar-se na atividade que causa maior dano.

1.3.6 Princípio da não taxatividade dos direitos tuteláveis

Com previsão expressa no artigo 1º, IV, da Lei 7.347/85⁶⁴, a não taxatividade dos direitos tuteláveis no âmbito da ação coletiva prevê que qualquer espécie de direito difuso ou coletivo pode ser tutelável por meio das ações coletivas que objetivam a responsabilidade pelos danos morais ou patrimoniais causados.

Pode-se dizer ainda, que dentro do conceito de responsabilidade esculpido no artigo 1º citado, inclui-se a pretensão não só do pagamento de quantia, mas o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer na tutela dos direitos transindividuais.

A despeito da previsão atual, nem sempre o rol dos direitos materiais tuteláveis era *numerus apertus*. A introdução do inciso IV citado se deu apenas em 1990, por meio da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor⁶⁵), ou seja, cinco

⁶⁴ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Lei da Ação Civil Pública**. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

⁶⁵ BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

anos depois da vigência da Lei da Ação Civil Pública. Antes disso, apenas algumas categorias de direito poderiam ser tuteladas em grau coletivo.

Édis Milaré contextualiza adequadamente o histórico da época.

Recorde-se, a propósito, que, ao apreciar o Projeto que se transformaria na Lei Federal 7.347/1985, o Presidente da República vetou a norma de extensão à época constante do inc. IV do art. 1º, que visava a dar flexibilidade ao texto legal, numa área de rápidas mutações, permitindo a aplicação imediata da norma às novas situações concretas não imaginadas pelo legislador, mas que se encaixavam, ainda assim, na rubrica da difusão ou coletivização, fundamentos da ação civil pública.⁶⁶

Como forma de facilitar a tutela dos direitos transindividuais, o CPC de 2015⁶⁷, no seu artigo 18, trouxe a previsão da legitimidade extraordinária, refletindo a aquela já constante do artigo 6º do CPC de 1973, com a possibilidade de terceiro, no caso o legitimado coletivo, pleitear, em nome próprio, direito alheio, sobrelevando ainda mais a possibilidade de a tutela coletiva ser buscada, dada ampliação da legitimidade ativa.

1.3.7 Princípio da atipicidade da tutela jurisdicional coletiva

O presente princípio também encontra previsão expressa no artigo 83 do CDC⁶⁸, segundo o qual: “Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”.

⁶⁶ MILARÉ, Édis; TAMER, Lucas. **Princípios informadores do processo coletivo**. p. 15. In: NERY JR., Nelson (coord); ABOUD, Georges (coord); FREIRE, André Luiz (coord). Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo VI (recurso eletrônico): direitos difusos e coletivos. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020.

⁶⁷ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 8, p. 1-74, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

⁶⁸ BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

A despeito da previsão constante do CDC, sua norma aplica-se a todas as ações civis que tutelam interesses transindividuais, à luz do artigo 21 da Lei da Ação Civil Pública⁶⁹, como reflexo do princípio do microssistema processual coletivo.

Assim como no princípio visto no tópico anterior, que inicialmente previa um rol limitado de direitos tuteláveis por meio de ações coletivas, no presente caso as pretensões originalmente se limitavam apenas às ações condenatórias, sendo posteriormente ampliada essa previsão para abarcar todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa do direito transindividual (artigo 83 do CDC).

Por isso, não importa o *nomen juris* atribuído à ação destinada a pleitear qualquer forma de tutela jurisdicional – declaratória, constitutiva, condenatória, mandamental ou executiva –, desde que adequada para a efetiva proteção do direito coletivo⁷⁰.

Fazendo um cotejo com o princípio anterior, pode-se dizer que, atualmente, qualquer espécie de direito difuso ou coletivo pode ser tutelada por meio das ações coletivas (não taxatividade); assim como, todas as espécies de ações são capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela (atipicidade). Em outras palavras, enquanto a não taxatividade relaciona-se com o direito material, a atipicidade atrela-se ao direito processual.

1.3.8 Princípio da boa-fé

Dentre as normas fundamentais constantes do CPC de 2015⁷¹, expressamente é previsto o princípio da boa-fé, em seu artigo 5º, dispondo que

⁶⁹BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Lei da Ação Civil Pública**. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

⁷⁰ ZANETI JR., Hermes; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos difusos e coletivos**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 30.

⁷¹ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 8, p. 1-74, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

“Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé”.

Édis Milaré⁷², citando Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, afirma duas funções principais do referido princípio: “a) estabelecer comportamentos probos e éticos aos diversos personagens do processo; e b) restringir ou proibir a prática de atos considerados abusivos”.

Enquanto a primeira função estabelece a necessidade do cumprimento de obrigações positivas – obrigação de fundamentar decisões, velar pela duração razoável do processo, flexibilização procedimental, dever de cumprimento das decisões judiciais, dever de informação sobre atos processuais, dentre outros; a segunda função estabelece a restrição de práticas abusivas – vedação de participação de processo em caso de impedimento ou suspeição, abster-se de agir com dolo ou fraude, não produzir provas ou praticar atos inúteis ou desnecessários, não deduzir pretensão contra texto expresso de lei.

1.3.9 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência é muito estudado no âmbito do Direito Administrativo e surgiu como expressão constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, como corolário do arquétipo teórico da chamada administração gerencial, em contraposição à administração burocrática que se pretendia substituir.

Enquanto a morosidade, baixa produtividade e desperdício são marcas de um sistema ineficiente, principalmente quando comparado com o modelo de administração particular, a proposta da eficiência como princípio consiste na gestão aproximada a este modelo.

⁷² MILARÉ, Édis; TAMER, Lucas. **Princípios informadores do processo coletivo**. p. 17. In: NERY JR., Nelson (coord); ABOUD, Georges (coord); FREIRE, André Luiz (coord). Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo VI (recurso eletrônico): direitos difusos e coletivos. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020.

Para além da modificação ocorrida no artigo 37 da Constituição Federal vigente, a Lei Federal 9.784/99, reguladora do processo administrativo na Administração Pública Federal, em seu artigo 2º⁷³, refletiu, do mesmo modo, a perspectiva da eficiência, assim como o artigo 8º do CPC de 2015.

No que toca ao processo coletivo, para Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, tal princípio:

(...) consubstancia-se na melhor forma de gerenciamento do processo. Alcançar o melhor resultado, no menor espaço de tempo e trazendo a maior satisfação possível para os jurisdicionados é postulado da eficiência processual.⁷⁴

É o que para Fabiano de Carvalho⁷⁵ consiste na atividade jurisdicional rápida, responsável, maximizada e abrangente focada na tutela do bem jurídico, por meio do provimento declaratório, constitutivo, condenatório, mandamental ou executivo, redutora de conflitos sem erros judiciais que fomenta recursos. “A atividade jurisdicional eficiente deve gerar um processo civil de resultados”⁷⁶.

1.4 Características do problema estrutural

Os problemas estruturais, que posteriormente dão vida aos litígios estruturais, conduzidos pelos processos estruturais, possuem peculiaridades que, em última análise, demandam um trato diferenciado para a sua resolução, por tais motivos revela-se necessário o estudo objetivando caracterizar esses tipos de problemas, pois

⁷³ BRASIL. Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

⁷⁴ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Breves comentários ao novo código de processo civil**. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (coords.). 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 90-91.

⁷⁵ CARVALHO, Fabiano. O princípio da eficiência no processo coletivo. Constituição, microssistema do processo coletivo e novo código de processo civil. p. 274 In: MILARÉ, Edis (org.). **Ação Civil Pública após 30 anos**. 2. ed. Brasília: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

⁷⁶ CARVALHO, Fabiano. O princípio da eficiência no processo coletivo. Constituição, microssistema do processo coletivo e novo código de processo civil. p. 274. In: MILARÉ, Edis (org.) **Ação civil pública após 30 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

isso pode implicar na forma como poderá ser enfrentada a situação que exija a remodelação do aparato burocrático estatal.

Inobstante, como a realidade é mais rica que a teoria, algumas características adiante apresentadas podem não estar presentes em determinada situação concreta, o que não implica dizer que o tratamento do problema não mereça a atenção devida, com a aplicação das técnicas processuais adequadas.⁷⁷

Como antecipado no item 1.2, a conceituação dos problemas estruturais, em razão de sua multiformidade, é tarefa difícil, uma vez que corre-se o risco de não se conseguir abarcar várias realidades que eventualmente sejam muito diferentes, daí a importância da caracterização dos institutos na identificação do objeto – problema estrutural – e análise da melhor forma de intervenção.

1.4.1 Complexidade

Como o próprio nome sugere, o problema estrutural, por demandar um esforço diferenciado das instâncias estatais – Executivo, Judiciário, Ministério Público, até o Legislativo – é caracterizado pela complexidade, dada a impossibilidade de se alcançar um resultado satisfatório de forma simples ou previsível.

Esclarece Arenhart⁷⁸ que a complexidade característica dos problemas estruturais não diz respeito à quantidade de pessoas afetadas, ou na complexidade jurídica envolta ao tema discutido, nem mesmo à dificuldade na prova material dos fatos, que impõe um trabalho anormal na produção da prova.

A “complexidade, no contexto empregado, envolve conceito originado nas ciências naturais, relacionado a sistemas nos quais a ordem pode surgir sem a necessidade de um fio condutor ou de um centro de controle.”⁷⁹

⁷⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 62.

⁷⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 63.

⁷⁹ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 63.

Melanie Mitchell⁸⁰ descreve que esses sistemas seriam aqueles em que:

Amplas redes de componentes, sem controle central e regras simples de operação fazem surgir comportamentos coletivos complexos, formas de processamento de informação sofisticadas e adaptação por meio de aprendizado ou evolução.⁸⁰

Dentro da teoria dos sistemas, tem-se que nos sistemas complexos três características essenciais podem ser encontradas: a reação (feedback), a emergência e a estrutura auto-organizada, como dispõem Ruhl e Katz⁸¹.

A reação mencionada pelos autores diz respeito aos vários componentes desse sistema, de modo que a cada informação corresponde um efeito com respostas. Essa reação pode ser negativa, que ocorre em sentido contrário ao estímulo inicial; ou positiva, no mesmo sentido do estímulo, ambas sempre objetivando a estabilidade do sistema.

Afirma-se que “o Direito é tradicionalmente visto como um sistema com alta carga de reação positiva, que se move em direção às desigualdades, a exemplo do que é necessário no campo das políticas públicas.”⁸²

A emergência como segunda característica dos sistemas complexos aduz que os comportamentos macroscópicos não podem ser previstos a partir da análise dos componentes ou interconexões microscópicos. Isso implica dizer que “o todo acaba sendo sempre maior que as partes”⁸³. A complexidade dos componentes é alcançada quando observada sob o aspecto exterior, não devendo se reduzir à compreensão dos seus elementos observados internamente, sob pena de se incorrer em uma visão míope.

Por fim, a última característica da complexidade dos sistemas relaciona-se à sua estrutura auto-organizada, que deve ser compreendida como o fato de que

⁸⁰ MITCHELL, Melaine. **Complexity**: A guided tour. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 13.

⁸¹ RUHL, J.B.; KATZ, Daniel Martin. Measuring, Monitoring, and Managing Legal Complexity. **Iowa Law Review**, Iowa, v. 101, n. 1, p. 191-194, 15 nov. 2015. Disponível em: <https://ilr.law.uiowa.edu/sites/ilr.law.uiowa.edu/files/2023-02/ILR-101-1-RuhlKatz.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025. p. 204.

⁸² ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 64.

⁸³ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 64.

esses sistemas sempre se reestruturam de forma espontânea no intuito de manter sua estabilidade, ainda que haja modificações.⁸⁴

A complexidade como característica dos problemas estruturais acaba tendo aplicabilidade em diversos ramos do conhecimento, inclusive cabendo um estudo paralelo sobre a temática – teoria da complexidade –, e assim não poderia ser diferente no Direito.

Partindo-se da teoria da complexidade, sua aplicabilidade no Direito ganha contornos específicos a partir da doutrina de Kania e Kramer, consoante aduz Arenhart⁸⁵, de modo a servir para a construção de sua metodologia no estudo do “impacto coletivo” como alternativa ao enfrentamento dos problemas complexos.

O pensamento dos autores, conforme condensado por Arenhart⁸⁶, assevera como ponto de partida a diferenciação entre problemas simples e problemas complexos, e nessa linha de inteligência, determina a diferença entre ambos seria o maior ou o menor grau de previsibilidade das consequências decorrentes de cada estímulo imposto.

Enquanto nos sistemas simples as soluções podem facilmente ser alcançadas a partir de remédios jurídicos pré-estabelecidos, tal qual o fato de ministrar um remédio conhecido a um paciente com uma patologia comum, nos sistemas complexos isso não é possível.⁸⁷

Jamais esse mesmo método poderia ser aplicado, por exemplo, no âmbito de uma reforma estrutural do sistema de educação de determinado Estado, uma vez que o problema não permite uma solução simples, muito pelo contrário, sugere uma atuação articulada entre os diversos órgãos, com uma pluralidade de indivíduos que, em certa medida, provocariam consequências não previsíveis a partir

⁸⁴ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 64.

⁸⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 64.

⁸⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 64.

⁸⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 64.

de cada estímulo dado, assim como demandaria a apreciação de incontáveis variáveis, agora em prol da desestabilização do problema complexo de contínua desestruturação.

Por isso é certo dizer que as dificuldades na reestruturação do aparato estatal no enfrentamento do problema estrutural são potencializadas não apenas pela complexidade, mas também porque o sistema desestruturado tende sempre a se auto-organizar em busca do retorno ao seu *status quo*.

Afirma Arenhart⁸⁸ que: “caso os diferentes autores inseridos no seu palco remem o mesmo barco de modo desarticulado e procurem conduzi-lo para lados opostos, é muito provável que ele não saia do lugar”.

Por isso é importante a atuação coordenada do sistema como um todo, incluindo todos os atores, com ênfase no Ministério Público, por meio da atuação extrajudicial, foco dessa dissertação.

Nos problemas jurídicos tradicionais, a intervenção estatal, por meio do Poder Judiciário, que muitas vezes é instado a resolvê-lo, dá-se de forma pontual, com foco na resolução da controvérsia para que retorne à situação anterior ao surgimento do conflito.

Em certas situações, as tutelas condenatória, constitutiva, declaratória, mandamental ou executiva são suficientes, por meio de provimentos simples, na resolução do problema de cunho linear, ou seja, daquele que requer a intervenção pontual, com resultado já esperado, dentro das balizas legalmente previstas.

Nos problemas estruturais, por sua vez, a complexidade é caracterizada pela indeterminação das consequências oriundas dos estímulos dados, o que impossibilita a intervenção pontual do Judiciário ou do Ministério Público, por exemplo.

⁸⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 66.

1.4.2 Multipolaridade

O modelo tradicional de resolução de conflito ajuizado exige a participação de todos os envolvidos na causa, com poder de fala nos autos, tudo com foco na resolução do problema.

Ocorre que nem sempre todos os envolvidos no processo atuam na condição de litisconsortes, porquanto pretensões distintas, não convergentes, podem estar presentes, ainda que haja a participação de mais de um interessado em determinado polo da ação. Nesses casos a doutrina distingue litisconsórcio de cumulação subjetiva⁸⁹, a despeito da ausência de distinção feita pelo Código de Processo Civil.

Essas controvérsias distintas dentro de uma mesma demanda caracterizam o conflito multipolar, em que os variados conflitos e objetos distintos do problema estrutural são resolvidos meio de um processo estrutural, a partir de técnicas de aglutinação, mesmo sem a participação direta de todos os possíveis agentes que sofrerão os reflexos do provimento judicial.

Isso pode ser observado nos modelos de decisão nos incidentes de resolução de demandas repetitivas, nas súmulas vinculantes, nos incidentes de assunção de competência, nos julgamentos de recursos repetitivos.

É o interesse na resposta estatal, com impacto direto nas variadas pretensões isoladas individuais, sem a participação direta dos interessados, que caracteriza o problema estrutural como multipolar.

Daí que o contraditório, constitucionalmente garantido, dentro dos processos estruturais, ganha contornos diferenciados, uma vez que a ausência de participação efetiva pode corromper a decisão judicial, eivando-a de ilegitimidade, sem prejuízo ainda da ineficiência do provimento⁹⁰.

⁸⁹ SILVA, Ovídio Baptista da. GOMES, Fábio Luiz. **Teoria geral do processo civil**. São Paulo: RT, 1997, p. 151-152.

⁹⁰ SILVA, Ovídio Baptista da. GOMES, Fábio Luiz. **Teoria geral do processo civil**. São Paulo: RT, 1997, p. 151-152.

Sob outra perspectiva, ainda que louvável a garantia de informação e manifestação nos autos, os prejuízos decorrentes da participação de todo aquele que manifeste interesse afetarão a solução do problema, em razão do tumulto que ocasionará, problema esse já de complexa resolução.⁹¹

Nessa linha, a noção de representatividade se mostra adequada na atuação em demandas complexas, de cunho coletivo, o que será analisado no item 1.5 desta dissertação.

1.4.3 Recomposição institucional

Como o próprio nome sugere, a recomposição institucional é uma das características dos problemas estruturais justamente por exigir do aparato estatal a modificação de sua estrutura burocrática com a finalidade de conferir a devida efetividade aos direitos violados.

Quando do estudo da temática concernente aos processos estruturais, Owen Fiss⁹² construiu, de forma pioneira, a noção de “provimentos estruturais”. Partindo da premissa de que os direitos violados tinham como causa a ineficiência estatal, o Poder Judiciário foi instado a intervir de modo a forçar essa reestruturação, o que pôde ser percebido no caso paradigmático nos Estados Unidos.

O provimento estrutural é assim denominado, na visão de Arenhart:

(...) exatamente pelo fato de sua efetivação se prestar ao rearranjo ou recomposição de alguma *estrutura* que iniba a máxima concretização de determinado direito; que impedia a consolidação do interesse jurídico eleito como relevante.⁹³

⁹¹ SILVA, Ovídio Baptista da. GOMES, Fábio Luiz. **Teoria geral do processo civil**. São Paulo: RT, 1997, p. 151-152.

⁹² FISS, Owen. Complex Enforcement: Unconstitutional Prison Conditions. **Harvard Law Review**, v. 94. n. 1. 1981. p. 626.

⁹³ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 81.

Passou-se a compreender que apenas uma modificação sensível e profunda poderia consolidar a garantia prevista em lei ao cidadão carente pela ineficiência inibitória de direitos.

A atividade jurisdicional passou a ganhar características diferentes a partir do enfrentamento dos problemas estruturais, características essas que marcam a percepção de que a ameaça aos valores constitucionais não é aquela praticada pelos indivíduos, mas pela atuação estatal; e que apenas o reconhecimento da necessidade de reestruturação dessas organizações seria a solução ao enfrentamento das ameaças e eliminação dos valores constitucionais violados.

Ao Poder Judiciário, inicialmente, foi incumbida essa função, e isso é observado pelo fato óbvio de que a reestruturação estatal afeta o Poder Executivo, como responsável, em sua função precípua, pela administração da coisa pública.

Arenhart⁹⁴ fixa algumas premissas acerca dessa recomposição institucional como consequência necessária e fundamental na resolução dos problemas estruturais: a) a de que as instituições importam; b) a recomposição do aparato estatal demanda a intervenção em variados níveis; c) nem sempre será possível a aplicação de uma fórmula definida aos enfrentamentos dos problemas estruturais, o que dependerá muito das circunstâncias concretas do caso.

Dentro da dinâmica apresentada pelo autor acerca da reestruturação do aparato burocrático, é apresentada a teoria do fato social de Durkheim⁹⁵, que, em outras palavras, aduz que “nem toda instituição relevante será formal e visível”⁹⁶.

Partindo-se dessa premissa, algumas condicionantes sociais (fato social) impactam no comportamento do ser humano, notadamente a exterioridade,

⁹⁴ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 83.

⁹⁵ DURKHEIM, Émile. **As regras do Método Sociológico**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2007. p. 01-02. Trad. Paulo Neves

⁹⁶ DURKHEIM, Émile. **As regras do Método Sociológico**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2007. p. 01-02. Trad. Paulo Neves

objetividade e coercitividade, por mais que inexistia qualquer lei formal determinando essa conduta humana⁹⁷.

Enquanto as instituições são caracterizadas pelo aspecto formal, possuindo uma realidade no mundo exterior, o fato social condutor da atuação humana não o é. Com isso, a existência objetiva da instituição exerce seu devido poder sobre o indivíduo, de modo que não pode ser simplesmente afastada, dado o seu viés coercitivo⁹⁸.

Já o fato social, de natureza não escrita ou formal, é arraigado por regras de conduta que determinam o modo de convívio social e suas organizações. Ele pode também atuar como fator impeditivo ou inibitório da concretização de direitos e garantias em determinado contexto⁹⁹. Ou seja, atua tanto como propulsor ou deflagrador de regras de conduta, quanto agente inibidor.

O consectário disso é que a reestruturação institucional do Estado não pode simplesmente partir da premissa de que uma lei revogada seria suficiente para o condicionamento de um comportamento social, porquanto, se assim o fosse, bastaria a revogação da lei estadunidense que impedia o ingresso de pessoas negras em escolas frequentadas por pessoas brancas.

Acrescente-se que antes da implementação das mudanças estruturais, a lei segregatória que chancelava a política do *separate but equal* foi declarada inconstitucional pela Suprema Corte americana, mas isso não bastou.

Por isso sobreleva-se a importância de que a readequação do aparato burocrático estatal também observe o aspecto cultural na formação do comportamento social dos indivíduos, o que avulta ainda mais o desafio por parte das instâncias de controle social.

⁹⁷ DURKHEIM, Émile. **As regras do Método Sociológico**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2007. p. 01-02. Trad. Paulo Neves

⁹⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 84.

⁹⁹ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 84.

Dentro desse processo, a superação da barreira social, com a mudança de paradigma à luz de um novo olhar sobre política racial (declaração de inconstitucionalidade da lei segregatória), foi apenas o primeiro passo, na medida em que ao menos tendeu a superar práticas arraigadas dotadas de aceitabilidade à época.

Exemplo disso são as práticas ambientais degradatórias, que gozam de uma aceitabilidade no meio social, ainda que gerem prejuízos ao próprio agente, como a inalação de fumaça ou prejuízo à qualidade do solo. Seja por costume, seja por falta de alternativa (subsistência), o problema do fato social é persistente e necessita do devido trato.

Por isso as práticas reestruturantes não podem se limitar às mudanças estruturais visíveis (lei, estrutura, rotinas de trabalho), mas também diagnosticar as causas materiais, de modo a alcançar alternativas idôneas. Apenas assim será possível a criação de um ambiente propício aos provimentos estruturantes ou ações extrajudiciais estruturais exitosas.

1.4.4 Prospectividade

Característica não necessariamente presente no enfrentamento dos problemas estruturais, a prospectividade diz respeito ao olhar futuro que se tem em relação ao resultado esperado da recomposição institucional.

Conforme já falado, a simples modificação legislativa ou uma mera reforma não são suficientes no enfrentamento dos problemas estruturais, que muitas vezes demandam o empenho no sentido até de uma nova visão cultural. Isso acaba exigindo que o processo de modificação ocorra com um tempo, para que o antigo paradigma seja paulatinamente e naturalmente aceito. É esse foco no resultado futuro que caracteriza o problema estrutural como sendo prospectivo.

Em relação aos problemas estruturais, geralmente combatidos no âmbito judicial, não se procura a reparação ou compensação pelo inconstitucional estado de coisas que lesa direitos fundamentais (individuais ou coletivos); o foco está

em apontar o rumo da atuação estatal para o resultado futuro esperado, e isso implica a realização de um trabalho contínuo.

Considerando que o foco especial voltado para o futuro provoca incertezas, não é incomum que os provimentos judiciais dentro do processo estrutural sejam caracterizados por erros e acertos.¹⁰⁰

Por isso a necessidade de um acompanhamento especial do processo estrutural é medida impositiva para que haja constante reanálise e reavaliação dos resultados esperados, para que também sempre se mantenha a atuação judicante no trilho certo, de modo a impedir que eventual decisão judicial acabe contribuindo para o desvirtuamento do foco, seja por desconsiderar alguma variável, seja pela modificação do estado de fato das coisas ou outro motivo relevante.¹⁰¹

A prospectividade como característica de um problema estrutural propõe a inibição das futuras condutas propagadoras da situação que até aquele ponto é considerada violadora do bem jurídico.

É que, mesmo diante da atuação estatal, seja por um órgão com representatividade extrajudicial de envergadura – Tribunal de Contas, Agências Reguladoras, Ministério Público –, seja pelo Poder Judiciário, a tendência, como já afirmado, é que o cenário tenda a voltar a se repetir – natureza auto-organizatória dos problemas complexos. Por isso, a necessidade da correção providencial como desestímulo ao retorno do estado de fato violador de direitos.

1.5 Titularidade e representatividade dos direitos transindividuais

A relevância da discussão acerca da titularidade dos direitos transindividuais reside no dogma da sua indivisibilidade, porquanto não se pode ter

¹⁰⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, Belo Horizonte, v. 38, n. 1, p. 389-410, nov. 2013. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/113323>. Acesso em: 28 abr. 2025

¹⁰¹ ARENHART, Sergio Cruz. Osna, Gustavo. Jobim Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2 ed. São Paulo: Thompson Reuters. Brasil. 2022. p. 62.

como verdadeira a menção de que os direitos transindividuais são indivisíveis, ou seja, que não podem ser separados em parcelas pertencentes a cada indivíduo.

Assevera Vitorelli¹⁰² que a principal característica que sempre se afirmou sobre tais direitos transindividuais foi sua indivisibilidade, tanto que isso acabou sendo positivado pelo CDC em seu artigo 81, parágrafo único, incisos I e II.¹⁰³

A mudança de concepção se inicia a partir da década de 1970. Até então concebia-se que a proteção dos direitos transindividuais tutelava o patrimônio público apenas, pertencente ao Estado e não à “sociedade” ou “grupo”.¹⁰⁴

O reflexo disso foi que a própria LACP previu a possibilidade de ajuizamento de ação para a defesa dos “bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”, equiparando-os ao patrimônio público.

A partir da década de 1980, e isso ficou refletido no próprio texto constitucional, o pensamento que limitava a tutela de tais direitos transindividuais como sinônimo de proteção do patrimônio estatal sucumbe à ideia de que o meio ambiente pertence a *todos*, prevista no artigo 225 da Constituição vigente

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.¹⁰⁵

Sucedo que, mesmo diante do pensamento de que os direitos transindividuais a todos pertencem, a ideia de indivisibilidade deve ser analisada sob

¹⁰² VITORELLI, Edilson. O futuro da tutela coletiva: os litígios coletivos e a busca pela efetivação de direitos na via jurisdicional. In: VIROTELLI, Edilson (org.) **Manual de direitos difusos**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 1526.

¹⁰³ BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

¹⁰⁴ VITORELLI, Edilson. O futuro da tutela coletiva: os litígios coletivos e a busca pela efetivação de direitos na via jurisdicional. In: VIROTELLI, Edilson (org.) **Manual de direitos difusos**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 1527.

¹⁰⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 mai. 2024.

a perspectiva de que a lesão ao bem coletivo se intensifica de maneira diferente em cada grupo de indivíduos¹⁰⁶.

A construção de uma usina hidrelétrica em Rondônia em nada afeta a população de Alagoas. Esse exemplo ilustra bem o raciocínio de que os direitos transindividuais, por mais que a todos pertençam, não podem ser concebidos como indivisíveis.

Por isso a afirmação de que “o meio ambiente é de todos é truísmo”¹⁰⁷, pois corre-se o risco de que se volte à concepção original de tutela adstrita ao patrimônio estatal e isso impede a evolução do novo pensamento preconizado.

Para além disso, o aspecto transnacional do dano ambiental impede que sua titularidade seja reduzida a uma nação, muito menos se pode dizer que são de todos os habitantes do planeta, justamente por não corresponder à realidade.

Diante dessa problemática, surge a necessidade de o Estado buscar mecanismos processuais capazes de atingir os interesses dos jurisdicionados lesados, objetivando a plena participação nas lides de cunho coletivo.

É o que afirma Breno de Azevedo Lima

O alcance efetivo das massas ao Judiciário era corolário direto de princípios processuais fundamentais contidos na Constituição Federal brasileira como o contraditório e ampla defesa, além do devido processo legal, ou seja, deve o Estado buscar dar o demandante, seja ele inserido num processo coletivo ou não, aquilo que lhe é devido na perspectiva essencial do instituto.¹⁰⁸

¹⁰⁶ VITORELLI, Edilson. O futuro da tutela coletiva: os litígios coletivos e a busca pela efetivação de direitos na via jurisdicional. In: VIROTELLI, Edilson (org.) **Manual de direitos difusos**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 1528.

¹⁰⁷ VITORELLI, Edilson. O futuro da tutela coletiva: os litígios coletivos e a busca pela efetivação de direitos na via jurisdicional. In: VIROTELLI, Edilson (org.) **Manual de direitos difusos**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 1529.

¹⁰⁸ LIMA, Breno Azevedo. **O TRANSJUDICIALISMO COMO SOLUÇÃO PARA LITÍGIOS ESTRUTURAIS AMBIENTAIS ATRAVÉS DO PROCESSO ESTRUTURAL: POSSIBILIDADE A PARTIR DA RESSIGNIFICAÇÃO DO PROCESSO COLETIVO BRASILEIRO**. Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica. Orientador: Professor Dra. Denise Schmitt Siqueira Garcia. Acessível em: <https://www.univali.br/pos/doutorado/doutorado-em-ciencia-juridica/banco-de-teses-sem-dupla-titulacao/Paginas/default.aspx>. Acesso em 18.09.2024.

Sob essa perspectiva, não só incumbe ao Estado oportunizar a participação dos interessados no processo coletivo, como também a eficaz tutela do direito pretendido. Sobressai então como fator preponderante o próprio interesse dos lesados na busca pela reparação do dano ocasionado, embora, muitas vezes, pode ser mínima essa reparação, tornando desinteressante a atuação individualizada.

Nesses casos, sobleva-se ainda mais a legitimação do representante coletivo na reparação que, pelo fator sinérgico, potencializa o grau da lesão ao bem jurídico, dado que em sua individualidade os lesados sofrem mínimas violações.

Consoante aduz Vitorelli¹⁰⁹, diante das variadas teorias sobre a representação a partir de um marco teórico vinculado à ciência política, concluiu-se que não existe um modelo puramente representativo, dado o natural desinteresse de todos aqueles que teriam seus direitos violados, de modo que a representatividade, nesses casos, demandaria atuação de um agente com o mínimo de participação, a evitar a ausência completa de vinculação com o caso.

Diante da celeuma, o modelo norte-americano da *class action* passa a conferir sua contribuição no âmbito do processo coletivo, com reflexos no Brasil.

Para Cássio Scarpinella Bueno¹¹⁰, a *class action* do direito norte-americano é caracterizada como o processo pelo qual uma pessoa, ou um pequeno grupo, atua representando um grupo ou classe maior, tendo como pressuposto basilar legitimador da representatividade o compartilhamento do interesse comum.

Essa metodologia de atuação do legitimado coletivo, que teve origem no direito inglês¹¹¹, foi justamente a adotada pelos norte-americanos, sendo preconizada

¹⁰⁹ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: Dos direitos aos litígios coletivos. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 287-288.

¹¹⁰ BUENO, Cássio Scarpinella. **As class actions norte-americanas e as ações coletivas brasileiras: pontos para uma reflexão conjunta**. RePro, nº 82, São Paulo: RT, 1996, p. 95-96.

¹¹¹ As ações coletivas surgiram na Inglaterra, tendo seu início no período medieval no século XII, através da possibilidade que uma seleção de pessoas dispunha de falar em nome de um grupo como se representantes fossem. A doutrina majoritária indica que a origem histórica se deu no século XVII como uma variação do *bill of peace* que passou a permitir *representative actions* em que o membro do grupo representava em juízo todos os demais, fazendo a coisa julgada erga omnes. YEAZELL,

nas *Federal Rules of Civil Procedure*, por meio da *Rule 23*, de 1938, posteriormente reformada em 1966, impactando a forma como seria criado no futuro o microsistema processual brasileiro.

Rule 23. Class Actions (a) PREREQUISITES. One or more members of a class may sue or be sued as representative parties on behalf of all members only if: (1) the class is so numerous that joinder of all members is impracticable; (2) there are questions of law or fact common to the class; (3) the claims or defenses of the representative parties are typical of the claims or defenses of the class; and (4) the representative parties will fairly and adequately protect the interests of the class.

O intenso ativismo judicial que ocorreu depois da década de 1950 nos EUA, depois do caso *Brown vs. Board of Education*, foi determinante para a adoção de critérios mais precisos para o enfrentamento da legitimidade dos representantes do direito coletivo, objetivando a eficaz adequação ao novo perfil de pretensão.

No Brasil, o modelo citado acabou sendo decisivo para a conceituação dos direitos coletivos, consoante previsão do artigo 81 do CDC, sobretudo os direitos individuais homogêneos, que encontram correspondência na alínea b das *Federal Rules* de 1966.

A celeuma envolvendo a representatividade adequada no Brasil diz respeito ainda ao critério de aferição, que não ocorre *ope judicis*, mas sim *ope legis*, ou seja, adota-se o critério legal para a averiguação da devida legitimação do agente, à luz da taxatividade, não havendo espaço para um controle concreto por parte do juiz¹¹².

A exceção nesse caso se dá em relação às associações como pessoas jurídicas de direito privado, conforme critério previsto no artigo 5º, V, *a* e *b*, da Lei 7.347/85.

A despeito da previsão atual, a tendência é que a legitimidade como critério para o ajuizamento passe pelo filtro judicial, já que isso amplia a proteção da

Stephen C. **From medieval group litigation to the modern class action**. New Heaven: Yale University Press, 1987.

¹¹² GRINOVER, Ada Pellegrini. **O novo processo do consumidor**. In Revista de Processo. n. 62, ano 16, abr.-jun., 1991. Pg. 147.

tutela coletiva, prejudicada com essa restrição. É o que está previsto no anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos, nos termos do inciso I do artigo 19.¹¹³

1.6 Neoprocessualismo e a figura do processo estrutural na ordem jurídica brasileira.¹¹⁴

Antes de qualquer abordagem acerca do neoprocessualismo, cumpre aduzir que a evolução histórica do direito processual costuma ser dividida em três fases: o praxismo ou sincretismo, em que não há distinção entre direito material e direito processual; o processualismo, em que já há uma divisão entre direito material e processual, com certo desenvolvimento científico das categorias processuais; e a fase do instrumentalismo, esta já estabelecendo a distinção entre direito material e processual e a circular interdependência entre eles.¹¹⁵

Quanto à última etapa, avolumam-se os estudos sobre a sociologia processual, com as teorias sobre o acesso à justiça, além da efetividade do processo. Para Didier Jr.¹¹⁶, parece mais adequado, porém, considerar a fase atual como uma quarta fase da evolução do direito processual.

O neoprocessualismo, como nova forma de se enxergar a figura do processo, consiste na importante função de se fazer alusão ao neoconstitucionalismo ou pós-positivismo, como alguns preferem, com toda sua bagagem teórica subjacente. Consectário disso é que sua teoria parte do estudo do processo com foco na força

¹¹³ Art. 19. Legitimação. São legitimados concorrentemente à ação coletiva ativa: I – qualquer pessoa física, para a defesa dos interesses ou direitos difusos, desde que o juiz reconheça sua representatividade adequada, demonstrada por dados como: a – a credibilidade, capacidade e experiência do legitimado; b – seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos difusos e coletivos; c – sua conduta em eventuais processos coletivos em que tenha atuado; II – o membro do grupo, categoria ou classe, para a defesa dos interesses ou direitos coletivos, e individuais homogêneos, desde que o juiz reconheça sua representatividade adequada, nos termos do inciso I deste artigo; (...)

¹¹⁴ Parte deste capítulo fora extraída de publicação autoral em capítulo de livro de referência. ALVES, Leonardo Castelo. Assis, Vinícius de. **Emergências climáticas, eventos extremos e acidentes ambientais**. p. 485-512, *In*.. SOBRINHO, Liton Lanes Pilau (Org.); MORAES, Márcio Eduardo Senra (Org.). **NEOPROCESSUALISMO: O PROCESSO ESTRUTURAL NA ORDEM JURÍDICA MUNDIAL E BRASILEIRA**. 1. ed. Itajaí, SC : Ed. dos Autores, 2024. PDF. ISBN 978-65-01-27968-8.

¹¹⁵ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. Volume 1. 20. ed. Salvador. Editora Juspodivm, 2018., p. 52.

¹¹⁶ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. Volume 1. 20. ed. Salvador. Editora Juspodivm, 2018., p. 52.

deôntica dos direitos fundamentais, considerando-se ainda a relevância e centralidade dos princípios e postulados constitucionais na aplicabilidade das normas processuais.¹¹⁷

Em termos pragmáticos, as normas processuais passam a ser instrumentais na consecução dos direitos fundamentais (direito material), servindo apenas como moldura.

Owen Fiss¹¹⁸ aduz que o neoprocessualismo como nova visão do processo deve influenciar o Poder Judiciário no estabelecimento e definição dos valores constitucionais, considerando a abrangência dessas normas, com o objetivo de se alcançar a pretensão do legislador constituinte na efetivação dos direitos fundamentais. A atuação do julgador, portanto, sob a lente ou filtro constitucional, não deve se restringir às ações tipicamente constitucionais, mas a todas as espécies de pretensão.

Na visão de Rodríguez Uribes¹¹⁹, fala-se em formalismo ético, como sinônimo, dado o reforço dos aspectos éticos que devem figurar no processo. Como consequência, destaca-se o princípio da cooperação processual como norma fundamental do processo, que por sua vez decorre do princípio do devido processo legal e da boa-fé processual, agregando-se também a moralidade como vetores centrais.

A constitucionalização do direito processual passa a ser uma das características da visão moderna do direito, fenômeno esse que passa a ser visto sob duas dimensões.

Inicialmente, surge a ideia de incorporação de normas processuais no campo da Constituição Federal, inclusive como direitos fundamentais, movimento esse que se iniciou depois da segunda guerra mundial. Os tratados internacionais seguiram a mesma diretriz de expansão do pensamento neoprocessualista, como

¹¹⁷ Didier Jr., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. Volume 1. 20. ed. Salvador. Editora Juspodivm, 2018., p. 52.

¹¹⁸ FISS, Owen. Forms of Justice. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 92, n. 1, 1979. p. 21-51.

¹¹⁹ URIBES, José Manuel Rodríguez. **Formalismo Ético y constitucionalismo**. Valencia: Tirant to blanch, 2002, p. 101.

pode se aferir da leitura do Pacto de São José da Costa Rica (artigo 8º – garantias judiciais), da Convenção Europeia de Direitos do Homem, exemplos paradigmáticos¹²⁰.

Como exemplos principais dessa previsão constitucional sobre disposições ligadas ao devido processo legal citam-se os princípios decorrentes do contraditório, da ampla defesa, do juiz natural, da proibição de produção de prova ilícita, dentre outros.

A outra dimensão diz respeito às “normas processuais infraconstitucionais como concretizadoras das disposições constitucionais, valendo-se, para tanto, do repertório teórico desenvolvido pelos constitucionalistas”¹²¹.

Aqui acontece o aprimoramento da jurisdição, com processos que já passam a buscar a efetivação do direito material mediante a participação de terceiros, como o *amicus curiae*, a realização de audiências públicas, sem prejuízos dos métodos inovadores de resolução de conflitos, como a conciliação, mediação, negociação, dentre outros.

Não por acaso, e simbolicamente, o artigo 1º do Código de Processo Civil¹²² possui a seguinte redação: “O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código”.

Sob a perspectiva neoprocessualista, Cassio Scarpinella Bueno¹²³ defende a corrente “neoconcretista”, para quem deve-se viabilizar a concreta prestação da tutela do bem jurídico com foco no direito material, de modo que o processo não tenha um fim em si mesmo.

¹²⁰ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. Volume 1. 20. ed. Salvador. Editora Juspodivm, 2018., p. 52.

¹²¹ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 20ª Ed. – Salvador. Editora Juspodivm, 2018. V1, pg. 55.

¹²² BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 8, p. 1-74, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

¹²³ BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de processo civil**. 9 ed. São Paulo: Saraiva jur, 2023. p. 48.

Carlos Alberto Álvaro de Oliveira¹²⁴, além de denominar essa fase processual de *formalismo-valorativo*¹²⁵, retrata algumas implicações da abordagem neoprocessualista:

a) A normatividade dos direitos fundamentais como norte para a produção legislativa do processo, da conduta das partes dentro do processo e do conteúdo da decisão judicial;

A constituição se torna o núcleo do ordenamento jurídico, o que influencia na força normativa dos princípios constitucionais, que passam a ser fonte do direito, já que elevados à categoria de norma jurídica. O processo se transforma em instrumento para a concretização dos direitos fundamentais e a Constituição passa a ser utilizada inclusive como lacuna para as falhas na legislação processual.

b) necessidade do movimento legal em direção aos direitos fundamentais, mediante a flexibilização da criação de regras processuais para a solução de casos concretos;

A metodologia casuística de expressão normativa, caracterizada pela produção de normas fechadas, é abandonada, porquanto de menor amplitude normativa e de difícil possibilidade de extensão interpretativa. Passa-se a adotar uma metodologia mais aberta do conteúdo das normas processuais, como forma de valorizar a capacidade de adaptação.

Renato Montans de Sá¹²⁶ ainda acrescenta:

c) A criatividade do juiz;

Essa característica muito tem a ver com a nova perspectiva de criação normativa – mais aberta –, que confere ao magistrado a capacidade de, no caso

¹²⁴ OLIVEIRA, C. A. A. de. O Processo Civil na Perspectiva dos Direitos Fundamentais. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir/UFRGS**, [S. l.], v. 2, n. 4, 2014. DOI: 10.22456/2317-8558.49187. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/49187>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹²⁵ OLIVEIRA, C. A. A. de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 26, n. 26, 2017. DOI: 10.22456/0104-6594.74203. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/74203>. Acesso em: 30 abr. 2025. p. 137.

¹²⁶ SÁ, Renato Montan de. **Manual de direito processual civil**. 5 ed. São Paulo: Saraiva Educação. p. 62-64.

concreto, conduzir o processo direcionado ao direito material com observância dos princípios regentes, agora com força normativa.

d) O modelo cooperativo de processo;

O processo passa a ter uma feição democratizada, com a colaboração das partes, incluindo a figura do julgador, sendo mais justo e efetivo.

Surge assim a ideia do “pamprocessualismo”. Nas palavras de Sérgio Cruz Arenhart¹²⁷, a prestação jurisdicional passa a ser pensada não só sob o prisma do caso concreto, individualizado, mas deve realizá-lo fora dos limites processuais.

Assim aduz Edilson Vitorelli:

Logo, a proposta do pamprocessualismo é trazer para a consideração do processo civil aspectos que, usualmente, não são por ele estudados, em virtude de constituírem elementos externos ao processo, mas que influenciam e condicionam o seu desenvolvimento. Esses elementos devem servir de guia para que se atribua a cada processo uma quantidade de recursos compatível com a importância da causa e, especialmente, com a necessidade de reservar recursos em igual medida para todos os demais casos idênticos. Justiça não é algo que se faça apenas entre as partes, em situação alguma, uma vez que o Poder Judiciário é um serviço público. Os recursos alocados em um processo são retirados de outros, de modo que essa alocação deve ser direcionada por análises de proporcionalidade, que partem do processo para a estrutura jurisdicional como um todo, a cultura e o arcabouço legal que a cercam.¹²⁸

Como consectário lógico da evolução do processo civil e do modelo de prestação jurisdicional, os processos estruturais, que já são uma realidade em nosso sistema, passaram a exigir dos atores processuais, sobretudo os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, uma postura diferenciada na condução de demandas que objetivam a modificação da estrutura burocrática estatal ou privada.

A figura do processo estrutural, como já assinalado anteriormente quando da exposição de sua gênese nos Estados Unidos, pode ser detectada em outros ordenamentos estrangeiros, conforme pesquisa detalhada de Marco Félix

¹²⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais**: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 46.

¹²⁸ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. n.p.

Jobim¹²⁹. Ao menos em doze países pode-se dizer que atuações judiciais são classificadas como estruturais.

Da mesma forma a Corte Interamericana de Direitos Humanos¹³⁰, que, valendo-se da expressão “garantias de não-repetição”, conduz demandas estruturais. Destarte, é inegável que o processo estrutural é um instituto global.

A história do processo estrutural no Brasil inevitavelmente é um reflexo do direito comparado, embora com suas nuances, e o caso mais célebre que serviu de parâmetro decorreu da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional da Colômbia.

Na Colômbia, em 1997, por meio da *Sentencia de Unificación* (SU) nº 559¹³¹, reconheceu-se, pela primeira vez, a violação generalizada e sistematizada dos direitos fundamentais dos professores municipais, notadamente dos seus direitos previdenciários.

Em 1998, a Corte Constitucional colombiana assim o fez em relação ao sistema prisional, consoante a *Sentencia* T-153/98¹³², com o reconhecimento da superlotação dos presídios nacionais Modelo de Bogotá e Bellavista, em Medellín, mas como a implementação prática das medidas não surtiu efeitos, muito em função da falta de fiscalização pela própria Corte, novamente a Corte Colombiana foi instada a atuar (*Sentencia* T-388/13¹³³ e *sentencia* T-762/15¹³⁴).

¹²⁹ JOBIM, Marco Félix. **Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2023. p. 90.

¹³⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Medidas de Reparação. 32. ed. San José, 2022.

¹³¹ COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia* nº T-762/15, Estado de Cosas Inconstitucional En El Sistema Penitenciario y Carcelario. **Sentencia T-762/15**. Bogotá, 2013. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹³² COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia* nº T-762/15, Estado de Cosas Inconstitucional En El Sistema Penitenciario y Carcelario. **Sentencia T-762/15**. Bogotá, 2013. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹³³ COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia* nº T-762/15, Estado de Cosas Inconstitucional En El Sistema Penitenciario y Carcelario. **Sentencia T-762/15**. Bogotá, 2013. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹³⁴ COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia* nº T-762/15, Estado de Cosas Inconstitucional En El Sistema Penitenciario y Carcelario. **Sentencia T-762/15**. Bogotá, 2013. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>. Acesso em: 30 abr. 2025.

Nesse segundo momento, as decisões já passaram a ter um caráter mais dialógico e dentro dos ditames da realidade vivenciada, mediante a implementação de um plano de transformação para instalação das condições adequadas à população carcerária, passando a ter uma feição estruturada.

No último julgado de 2015¹³⁵, a Corte Colombiana fez um estudo sobre a evolução do sistema carcerário, desde 1998 até 2013, e evidenciou o amadurecimento do tratamento da questão, que apenas ocorreu devido ao constante diálogo entre os Poderes, alinhado à mudança de mentalidade dos atores sociais, que passaram a perceber que a modificação estrutural pretendida somente seria possível através de uma atuação conjunta.

No Brasil, pode-se dizer que o exemplo mais emblemático de atuação estrutural se deu a partir da ADPF nº 347¹³⁶. No dia nove de setembro do ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, em sede de Medida Cautelar, o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro.

Na decisão ficou assentado que a ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficientes ocasionaram as falhas estruturais evidenciadas, com a consequente violação sistemática dos direitos, além da perpetuação e agravamento da situação. Percebeu-se que no Brasil o encarceramento não estava cumprindo o caráter ressocializador das penas impostas.

No dia doze de dezembro de 2023, mais de oito anos depois, o STF julgou definitivamente a questão, sendo firmada a seguinte tese:

Tese: 1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão

¹³⁵COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia nº T-762/15, Estado de Cosas Inconstitucional En El Sistema Penitenciario y Carcelario. **Sentencia T-762/15**. Bogotá, 2013. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>. Acesso em: 30 abr. 2025..

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adpf 347 nº 0003027-77.2015.1.00.0000, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília de 2024. **Adpf 347**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 30 abr. 2025.

elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, devendo tais planos ser especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.

¹³⁷

A despeito das discussões acerca da temática sobre a intromissão do Poder Judiciário no âmbito das políticas públicas, percebeu-se que o reconhecimento da problemática demandava uma atuação articulada entre os atores públicos, principalmente Executivo e Legislativo. No mínimo a decisão do STF serviu de alerta para a situação calamitosa.

Ainda na ótica brasileira, a figura do processo estrutural ficou bastante evidenciada depois dos desastres ambientais ocorridos pelo rompimento das barragens de mineração da Vale S. A. de Mariana e Brumadinho no estado de Minas Gerais, com centenas mortes e incontáveis prejuízos.

Podem ser ainda citados: a transposição do rio São Francisco e a instalação das usinas hidrelétricas de Salto Alto, e Santo Antônio e Jirau em Rondônia, como bem memorado por Breno Azevedo Lima em sua Tese de Doutorado¹³⁸.

Analizadas suas origens, componentes formadores e conceitos básicos, o processo estrutural passou por ser o instrumento de predileção dos atores de justiça na busca pela resolução dos problemas estruturais, porém, antes de passarmos ao aprofundamento das questões envolvendo a resolutividade desses problemas no âmbito extrajudicial, faz-se necessária a abordagem da sustentabilidade, mormente por ser o foco no trato dos problemas estruturais neste trabalho.

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adpf 347 nº 0003027-77.2015.1.00.0000, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília de 2024. **Adpf 347**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹³⁸ IMA, Breno Azevedo. **O TRANSJUDICIALISMO COMO SOLUÇÃO PARA LITÍGIOS ESTRUTURAIS AMBIENTAIS ATRAVÉS DO PROCESSO ESTRUTURAL**: possibilidade a partir da ressignificação do processo coletivo brasileiro. 2023. 339 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.univali.br/pergamumweb/vinculos/pdf/Breno%20Azevedo%20Lima%202024.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025. p. 252.

Capítulo 2

SUSTENTABILIDADE E DIREITOS SOCIAIS: DIMENSÕES E DESAFIOS

A abordagem da sustentabilidade mostra-se intrinsecamente vinculada aos direitos sociais. Estes, por demandarem a atuação efetiva do Estado para sua concretização — conforme o modelo de Estado Social atualmente adotado —, aproximam-se da noção de sustentabilidade ao impulsionar uma mudança de paradigma: o reconhecimento de que a efetivação dos direitos sociais deve considerar não apenas as necessidades presentes, mas também os impactos e garantias voltados às futuras gerações.

Com esse enfoque, o capítulo nos seguintes itens: 2.1. Evolução histórica da sustentabilidade; 2.2. Novo paradigma da sustentabilidade e suas dimensões; 2.3. Direitos sociais: uma breve análise da sua evolução até o alcance do status como promessa constitucional; 2.4. Judicialização da vida e ativismo judicial como desafios na concretude das promessas do legislador.

2.1 Evolução histórica da sustentabilidade

Desde os primórdios – o referencial aqui se dá há cerca de 70 mil anos – os seres pertencentes à espécie *Homo Sapiens* deram início a estruturas ainda mais complexas, denominadas de culturas, e o desenvolvimento subsequente dessas culturas humanas passou a ser chamado de história.¹³⁹

Dentro desse contexto evolutivo, três importantes revoluções acabaram definindo o curso dessa história. A primeira foi a revolução cognitiva, que deu início à história há cerca de 70 mil anos. A segunda foi a revolução agrícola, ocorrida por volta

¹³⁹ HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. 48. ed. Porto Alegre: L&Pm, 2019. 359 p. Tradução de Janaína Marcoantonio. p. 12

de 12 mil anos atrás. Já a última foi a revolução científica, que começou há apenas 500 anos.¹⁴⁰

Esta última revolução é a que justamente pode dar início ao fim de nossa história no planeta Terra ou iniciar algo completamente diferente, dada a relação do homem com a natureza juntamente com o avanço científico e a forma como o ser humano passou a utilizar os recursos naturais a seu favor.

Até então, “a coisa mais importante a saber acerca dos seres humanos pré-históricos é que eles eram animais insignificantes, cujo impacto sobre o meio ambiente não era maior que o de gorilas, vaga-lumes ou águas-vivas.”¹⁴¹

Essa oposição entre o homem e a natureza tem suas raízes na Grécia Antiga, quando foi criado o chamado mundo ocidental cristão a partir da ideia de que Deus teria criado o homem à sua imagem e semelhança.¹⁴²

Sendo a imagem e a semelhança de Deus, poderiam os homens utilizar a natureza para o controle ou domínio. Poderiam, inclusive, subjugar-la tão somente por serem criaturas privilegiadas com a racionalidade, e o reflexo disso é que a interação do homem com a natureza acabou anunciado um destino trágico.¹⁴³

A influência do pensamento que difundia a permissão divina para a apropriação dos recursos naturais pelo homem, bem como a utilização da força e da tecnologia (ainda incipiente naquela época) para o domínio dos animais, acabou transpondo várias passagens do Antigo Testamento, reforçando a confirmação dos direitos humanos sobre o mundo natural, de modo que os homens passaram a ocupar um lugar central no plano divino pelo domínio de todas as criaturas.¹⁴⁴

¹⁴⁰ HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. 48. ed. Porto Alegre: L&Pm, 2019. 359 p. Tradução de Janaína Marcoantonio. p.12.

¹⁴¹ HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. 48. ed. Porto Alegre: L&Pm, 2019. 359 p. Tradução de Janaína Marcoantonio. p.12.

¹⁴² HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. 48. ed. Porto Alegre: L&Pm, 2019. 359 p. Tradução de Janaína Marcoantonio. p.12.

¹⁴³ HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. 48. ed. Porto Alegre: L&Pm, 2019. 359 p. Tradução de Janaína Marcoantonio. p. 12

¹⁴⁴ THOMAS, Keith. **O homem e o mundo natural**. São Paulo: Cia das Letras, 1988. p. 22-23.

Com a Idade Moderna, o pensamento ocidental foi influenciado pela razão, passando o homem a ditar sua realidade agora baseada em princípios que influenciaram o modo de organização social, contribuindo para a ruptura definitiva do homem com a natureza. Não percebeu a humanidade, porém, que a natureza possui limitação em seus recursos.

O ciclo histórico do ser humano na terra passou dessa visão tradicional, em que as fontes naturais eram tidas como inesgotáveis e que apregoava a hierarquia das espécies, com o homem centralizado no plano universal (antropocentrismo), para uma visão diferente, a partir do pensamento de Descartes, dentre outros filósofos do século XVII, instaurando-se um paradigma que distanciava ainda mais a natureza do homem.

Esse paradigma de ciência, que moldou a nossa cultura durante os séculos XVII, XVIII e XIX, tem como principais características: a divisão entre matéria e espírito; o método (analítico) científico como a única forma válida de conhecimento; a concepção do universo como um sistema mecânico, composto de unidades materiais elementares; a concepção da vida em sociedade como uma luta competitiva pela existência.¹⁴⁵

A revolução industrial, dentro da Revolução Científica citada, e a descoberta da ignorância por parte do ser humano, acabaram por influenciar o modo de viver.

Nos últimos quinhentos anos, a população mundial passou dos 500 milhões para os atuais 8,2 bilhões, consoante Relatório “Perspectivas da População Mundial 2024” da Organização das Nações Unidas (ONU), de modo que atingirá seu pico de 10,3 bilhões em 2080.¹⁴⁶

¹⁴⁵ BRÜGGER, Paula. **Educação ou adestramento ambiental?** Porto Alegre: Letras Contemporâneas, 1994. p. 115.

¹⁴⁶ ONU. Nações Unidas. **População mundial atingirá 10,3 bilhões em meados da década de 2080.** 2024. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/07/1834411#:~:text=Pela%20publica%C3%A7%C3%A3o%20lan%C3%A7ada%20nesta%20quinta,meados%20da%20d%C3%A9cada%20de%202080>. Acesso em: 30 abr. 2025..

Estima-se que o valor total dos bens e serviços produzidos pela humanidade em 1500 era de 250 bilhões de dólares. Hoje, o valor de um ano de produção humana chega a atingir aproximadamente 60 trilhões de dólares.¹⁴⁷

Os avanços da tecnologia provocados na primeira Revolução Industrial e início da Idade Contemporânea contribuíram para a escalada da produção com a transformação dos setores de produção, principalmente na Europa Ocidental, depois da mecanização do sistema de produção nas fábricas.

Esse aumento da produtividade, consequentemente do consumo, provocou o incremento dos lucros, de modo que esse ciclo vicioso passou a se retroalimentar¹⁴⁸; o ser humano passou a necessitar de mais matéria prima para manter a crescente produção, agora desenfreada, e assim, tornou-se normal a compreensão de segregação entre homem, natureza e o domínio de uma vez por todas.

Todos esses acontecimentos provocaram mudanças no modo de pensar ocidental, a partir do final do século XIX, por meio de pensadores filósofos, artistas e científicos, que passaram a trabalhar a ideia de reaproximação entre o homem e a natureza, também por estímulo das mudanças climáticas, que passaram a ser perceptíveis, sobretudo pelos prejuízos econômicos consideráveis.

No final da década de 1960 passaram a eclodir vários discursos reivindicatórios da melhoria de vida e da ética, com ênfase nos artigos de Aldo Leopoldo, em 1949.¹⁴⁹

Tais fatos provocaram uma comoção no mundo sobre os problemas ambientais, resultando, em 1968, no encontro, em Roma, de 30 especialistas em diversas áreas do conhecimento com o objetivo de analisar a situação climática do

¹⁴⁷HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. 48. ed. Porto Alegre: L&Pm, 2019. 359 p. Tradução de Janaína Marcoantonio. p. 257.

¹⁴⁸ ALVES, Leonardo Castelo. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica pela prática da obsolescência programada**. Capítulo do livro SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes. (Org.) **Desenvolvimento sustentável: o direito na busca do equilíbrio**. Curitiba: Íthala, 2024. p. 139.

¹⁴⁹ OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier de; e CLARO, Paulo César Gastaldo. **Direitos ambientais, educação ambiental e pacto intergeracional desde uma perspectiva Amazônica**. 1. ed. São Carlos: De Castro, 2024. p. 37.

mundo e tentar prever os novos acontecimentos, conflitos e soluções possíveis voltadas ao impacto no meio ambiente e futuro da humanidade (Clube de Roma)¹⁵⁰.

Como resultado desse encontro, foi publicado no ano de 1972 o relatório conhecido como “Os limites do Crescimento”, também denominado de Relatório do Clube de Roma, elaborado pela equipe do Instituto de Tecnologia de Massachusetts contratada pelo clube.

Alertou-se, pela primeira vez, a partir do relatório, sobre os problemas da humanidade relacionados ao esgotamento dos recursos naturais, com destaque aos problemas oriundos da escassez da produção de alimentos no planeta.

Entretanto, a proposta do Clube de Roma veio em contraposição ao comportamento consumista estimulado desde a revolução industrial, porquanto o considerou inviável à existência humana.

Ainda no ano de 1972, entre os dias 5 e 16 de junho, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, também conhecida como Conferência de Estocolmo¹⁵¹, que reuniu de 113 países e mais de 250 organizações não governamentais, representando o primeiro grande encontro internacional sobre desenvolvimento e meio ambiente. No encontro criou-se o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).¹⁵²

Também foi elaborada na Conferência de Estocolmo a “Declaração sobre o Meio Ambiente Humano”, mais conhecida como “Declaração de Estocolmo”, voltada agora para a educação sobre questões ambientais, um importante instrumento

¹⁵⁰ BENNEMANN, C. B.; LIMA, F. P. A.; SILVA, R. F. B.. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise bibliográfica. **Sustentabilidade: desafios e impactos**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 8-20, 2024. p.10 Editora Científica Digital. <http://dx.doi.org/10.37885/240416262>. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/240416262.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹⁵¹ BENNEMANN, C. B.; LIMA, F. P. A.; SILVA, R. F. B.. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise bibliográfica. **Sustentabilidade: desafios e impactos**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 8-20, 2024. p.10 Editora Científica Digital. <http://dx.doi.org/10.37885/240416262>. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/240416262.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹⁵² OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier de; e CLARO, Paulo César Gastaldo. **Direitos ambientais, educação ambiental e pacto intergeracional desde uma perspectiva Amazônica**. 1. ed. São Carlos: De Castro, 2024. p. 37.

para trabalhar o pensamento sobre a necessidade de se debater em todos os ambientes questões da natureza.

Infere-se do texto da Declaração de Estocolmo que o ser humano:

(...) tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar; e é portador da solene obrigação de proteger e melhorar esse meio ambiente.¹⁵³

Na Declaração abordou-se a pegada ecológica, com expressa menção sobre a incapacidade de a Terra produzir recursos renováveis vitais, o que deveria ser foco da atenção pelo homem e, sempre que possível, mantida, restaurada ou até mesmo melhorada a capacidade de produção de recursos, em benefício das gerações atuais e futuras.¹⁵⁴

Nesse aspecto, o texto da Declaração retrata a importância da sustentabilidade, aqui em sua dimensão ambiental.

Princípio 4: O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e pela fauna silvestres, bem assim o seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo por combinação de fatores adversos. Em consequência, ao planejar o desenvolvimento econômico, deve ser dada a devida importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.¹⁵⁵

Vários outros instrumentos podem ser citados como representativos da sustentabilidade em sua dimensão ambiental, tais como a Declaração de Cocoyok, de 1974; a Declaração de Tbilisi, de 1977. Já em 1982, 10 anos após a Conferência de Estocolmo, foi criada, em Assembleia Geral da ONU, a Comissão Mundial de Meio

¹⁵³ DECLARAÇÃO SOBRE O AMBIENTE HUMANO, 1972, Estocolmo. **Declaração de Estocolmo.** Estocolmo: Iphan, 1972. 4 p. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹⁵⁴ DECLARAÇÃO SOBRE O AMBIENTE HUMANO, 1972, Estocolmo. **Declaração de Estocolmo.** Estocolmo: Iphan, 1972. 4 p. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹⁵⁵ DECLARAÇÃO SOBRE O AMBIENTE HUMANO, 1972, Estocolmo. **Declaração de Estocolmo.** Estocolmo: Iphan, 1972. 4 p. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), com o objetivo de estudar o desenvolvimento e os problemas sobre o meio ambiente.¹⁵⁶

Foi a partir da CMMAD que surgiu a ideia do desenvolvimento sustentável, por meio do relatório “Nosso Futuro Comum”, conhecido ainda como “Relatório Brundtland”, que definiu o desenvolvimento sustentável como: o processo que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.”¹⁵⁷

Preceitua o relatório:

Satisfazer as necessidades e as aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento. Nos países em desenvolvimento, as necessidades básicas de grande número de pessoas: alimento, roupas, habitação, emprego não estão sendo atendidas. Além dessas necessidades básicas, as pessoas também aspiram legitimamente a uma melhor qualidade de vida. Num mundo onde a pobreza e a injustiça são endêmicas, sempre poderão ocorrer crises ecológicas e de outros tipos. Para que haja um desenvolvimento sustentável, é preciso que todos tenham atendidas as suas necessidades básicas e lhes sejam proporcionadas oportunidades de concretizar suas aspirações a uma vida melhor.¹⁵⁸

No ano de 1987 iniciou-se severo debate sobre a camada de ozônio, o que culminou na elaboração do Protocolo de Montreal. Mas foi no ano de 1992, entre os dias 3 e 14 de junho, que ocorreu uma das maiores e mais conhecidas conferências mundiais sobre o meio ambiente, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNUMAD), ou ECO-92, realizada no Rio de Janeiro.¹⁵⁹

¹⁵⁶ BENNEMANN, C. B.; LIMA, F. P. A.; SILVA, R. F. B.. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise bibliográfica. **Sustentabilidade: desafios e impactos**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 8-20, 2024. p.10 Editora Científica Digital. <http://dx.doi.org/10.37885/240416262>. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/240416262.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025..

¹⁵⁷ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum (Relatório Brundtland)**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

¹⁵⁸ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum (Relatório Brundtland)**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

¹⁵⁹ BENNEMANN, C. B.; LIMA, F. P. A.; SILVA, R. F. B.. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise bibliográfica. **Sustentabilidade: desafios e impactos**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 8-20, 2024. p.13. Editora Científica Digital. <http://dx.doi.org/10.37885/240416262>. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/240416262.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

Na ECO-92, foi criada a “Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento”, que estabeleceu 27 princípios, além da “Agenda 21”, elevando o desenvolvimento sustentável ao patamar de princípio a ser seguido pelos países. Em seu princípio 8, previu a Declaração que:

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas.¹⁶⁰

Além do reforço sobre a necessidade de os países desenvolvidos envidarem esforços na busca pelo desenvolvimento sustentável por meio de políticas de redução da degradação do meio ambiente (princípio 7), o texto trouxe interessante passagem sobre a importância da participação dos cidadãos (princípio 10); mulheres, no papel de gerenciamento do meio ambiente (princípio 20); jovens, para assegurar um futuro melhor (princípio 21); assim como, e não poderia haver essa exclusão, dos povos indígenas (princípio 22).¹⁶¹

Em 1997, ocorreu a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, no Japão, com a elaboração do Protocolo de Kyoto – COP-3¹⁶². Nesse instrumento, houve um comprometimento dos países desenvolvidos na redução dos gases de efeito estufa (GEE).

A Cúpula do Milênio, ocorrida no ano de 2000, em Nova York, estabeleceu oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), previstos na Declaração do Milênio¹⁶³. Consta como um dos objetivos da Declaração o

¹⁶⁰ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum (Relatório Brundtland)**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

¹⁶¹ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum (Relatório Brundtland)**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

¹⁶² BENNEMANN, C. B.; LIMA, F. P. A.; SILVA, R. F. B.. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise bibliográfica. **Sustentabilidade: desafios e impactos**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 8-20, 2024. p.13. Editora Científica Digital. <http://dx.doi.org/10.37885/240416262>. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/240416262.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹⁶³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000, Nova York. **Declaração do Milênio**. Nova York: Onu, 2000. 20 p. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 16 out. 2025.

desenvolvimento sustentável, conforme até já enunciado na Agenda 21, no Rio de Janeiro.

Segundo a referida Declaração¹⁶⁴, é dever dos estados adotar em todas as medidas ambientais uma nova ética de conservação e de salvaguarda para: fazer o possível para que o Protocolo de Quioto entre em vigor antes de seu décimo aniversário; intensificar os esforços coletivos na administração, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de floresta; finalizar a exploração insustentável; intensificar a cooperação para a redução dos efeitos das catástrofes naturais; garantir o acesso à informação; dentre outras medidas.

Outro importante evento que demarca a evolução da sustentabilidade é a Conferência de Johannesburgo¹⁶⁵, também conhecida como Rio+10 ou “Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável”, realizada na África do Sul.

Seu objetivo principal foi avaliar a evolução ou o progresso das metas pensadas na ECO-92. Na Declaração de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável¹⁶⁶ houve uma reafirmação do compromisso das nações para com o desenvolvimento sustentável: “Estamos determinados a assegurar que nossa rica diversidade, que é nossa força coletiva, será usada numa parceria construtiva para a mudança e para o alcance do objetivo comum do desenvolvimento sustentável.”

Ainda na esteira dos eventos mundiais que marcam o histórico da sustentabilidade, tem-se a Rio+20, ocorrida no ano de 2012, também no Rio de Janeiro, contando com a participação de 193 países.¹⁶⁷

¹⁶⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000, Nova York. **Declaração do Milênio**. Nova York: Onu, 2000. 20 p. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 16 out. 2025.

¹⁶⁵ BENNEMANN, C. B.; LIMA, F. P. A.; SILVA, R. F. B.. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise bibliográfica. **Sustentabilidade: desafios e impactos**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 8-20, 2024. p.14 Editora Científica Digital. <http://dx.doi.org/10.37885/240416262>. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/240416262.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹⁶⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000, Nova York. **Declaração do Milênio**. Nova York: Onu, 2000. 20 p. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 16 out. 2025.

¹⁶⁷ BENNEMANN, C. B.; LIMA, F. P. A.; SILVA, R. F. B.. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise bibliográfica. **Sustentabilidade: desafios e impactos**, [S.L.], v.

Na conferência foram avaliadas as políticas ambientais até então adotadas pelos estados, o que culminou com a criação do documento chamado “O futuro que queremos”¹⁶⁸, reafirmando os compromissos existentes desde 2002.

Nota-se no documento a primeira menção acerca da sustentabilidade retratada em outras dimensões que não apenas a ambiental – a econômica e a social¹⁶⁹. Além disso, evidenciou-se que a economia verde, no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, deve ser considerada uma importante ferramenta para o alcance do desenvolvimento sustentável.

O documento não estimula a interrupção do desenvolvimento econômico como forma de alcançar o equilíbrio natural que o consumismo humano até então vinha afetando, mas lança mão de uma perspectiva de balanceamento da equação, já que apregoa o desenvolvimento sustentável por meio da economia verde, considerando as diferentes visões, modelos e ferramentas que se vale cada país:

We affirm that there are different approaches, visions, models and tools available to each country, in accordance with its national circumstances and priorities, to achieve sustainable development in its three dimensions which is our overarching goal. In this regard, we consider green economy in the context of sustainable development and poverty eradication as one of the important tools available for achieving sustainable development and that it could provide options for policymaking but should not be a rigid set of rules. We emphasize that it should contribute to eradicating poverty as well as sustained economic growth, enhancing social inclusion, improving human welfare and creating opportunities for employment and decent work for all, while maintaining the healthy functioning of the Earth's ecosystems.

170

No tema educação, em “O futuro que queremos” reafirmar-se esse compromisso por meio da cooperação internacional no alcance do acesso à educação

12, n. 1, p. 8-20, 2024. p.14. Editora Científica Digital. <http://dx.doi.org/10.37885/240416262>. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/240416262.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹⁶⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, Rio de Janeiro. **O futuro que queremos**. Rio de Janeiro: Onu, 2012. 20 p. Disponível em: <https://www.inpe.br/noticias/arquivos/pdf/RIO+20-web.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

¹⁶⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, Rio de Janeiro. **O futuro que queremos**. Rio de Janeiro: Onu, 2012. 20 p. Disponível em: <https://www.inpe.br/noticias/arquivos/pdf/RIO+20-web.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

¹⁷⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, Rio de Janeiro. **O futuro que queremos**. Rio de Janeiro: Onu, 2012. 20 p. Disponível em: <https://www.inpe.br/noticias/arquivos/pdf/RIO+20-web.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

primária, particularmente nos países em desenvolvimento, além da educação de qualidade em todos os níveis, como instrumento na busca pelo desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza, mediante ainda a participação de homens, mulheres e jovens:

We reaffirm our commitments to the right to education and in this regard, we commit to strengthen international cooperation to achieve universal access to primary education, particularly for developing countries. We further reaffirm that full access to quality education at all levels is an essential condition for achieving sustainable development, poverty eradication, gender equality and the empowerment of women, as well as human development, for the attainment of the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals, and for the full participation of both women and men, in particular young people.¹⁷¹

No ano de 2015 a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável realizou, na sede da ONU, em Nova York, mais um encontro. Dessa vez fora estabelecida a Agenda 2030, com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, sendo lançados 17 objetivos, como compromissos assumidos pelos países para guiar, agora, ações globais com a perspectiva de projeção para o cumprimento até o ano de 2030.¹⁷²

São os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável lançados pela Cúpula das Nações Unidas:

1) erradicação da pobreza; 2) fome zero e agricultura sustentável; 3) saúde e bem-estar; 4) educação de qualidade; 5) igualdade de gênero; 6) água potável e saneamento; 7) energia limpa e acessível; 8) trabalho decente e crescimento econômico; 9) indústria, inovação e infraestrutura; 10) redução das desigualdade; 11) cidades e comunidades sustentáveis; 12) consumo e produção responsáveis; 13) ação contra a mudança global do clima; 14) vida na água; 15) vida

¹⁷¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, Rio de Janeiro. **O futuro que queremos**. Rio de Janeiro: Onu, 2012. 20 p. Disponível em: <https://www.inpe.br/noticias/arquivos/pdf/RIO+20-web.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

¹⁷² BENNEMANN, C. B.; LIMA, F. P. A.; SILVA, R. F. B.. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise bibliográfica. **Sustentabilidade: desafios e impactos**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 8-20, 2024. p. 14. Editora Científica Digital. <http://dx.doi.org/10.37885/240416262>. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/240416262.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

terrestre; 16) paz, justiça e instituições eficazes; 17) parcerias e meios de implementação.¹⁷³

Em Paris, no mesmo ano de 2015, foi realizada a COP-21¹⁷⁴, reunindo 197 países, que teve como resultado a criação do “Acordo de Paris”¹⁷⁵, voltado agora para as mudanças climáticas e tendo como objetivo a redução da emissão de gases de efeito estufa (GEE), além da limitação do aumento da temperatura média global abaixo de 2°C, o equivalente aos níveis pré-industriais (art. 2º, 1, a).¹⁷⁶

Já em sua parte inicial, em seus considerandos, o Acordo de Paris enfatiza “a relação intrínseca entre as ações, as respostas e os impactos da mudança do clima e o acesso equitativo ao desenvolvimento sustentável e à erradicação da pobreza.”¹⁷⁷

Neste ponto, aborda o desenvolvimento sustentável sempre atrelando, assim como nos demais documentos confeccionados, à dimensão ambiental da sustentabilidade com a dimensão social, na medida em que evidencia a busca pela erradicação da pobreza.

Retrata ainda o Acordo de Paris a necessidade da contenção da cultura consumista e da adoção de um estilo de vida sustentável.

¹⁷³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Acordo de Paris**. 2016. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em: 4 jan. 2025.

¹⁷⁴ BENNEMANN, C. B.; LIMA, F. P. A.; SILVA, R. F. B.. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise bibliográfica. **Sustentabilidade: desafios e impactos**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 8-20, 2024. p.14 Editora Científica Digital. <http://dx.doi.org/10.37885/240416262>. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/240416262.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹⁷⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Acordo de Paris**. 2016. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em: 4 jan. 2025.

¹⁷⁶ Acordo de Paris: Art. 2º. 1. Este Acordo, ao reforçar a implementação da Convenção, incluindo seu objetivo, visa fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza, incluindo: (a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima;

¹⁷⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Acordo de Paris**. 2016. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em: 4 jan. 2025.

Reconhecendo, ainda, que a adoção de estilos de vida sustentáveis e padrões sustentáveis de consumo e produção, com países desenvolvidos tomando a iniciativa, desempenha um papel importante no combate à mudança do clima.¹⁷⁸

Em diversas outras passagens o Acordo reafirma a busca pelo desenvolvimento sustentável, embora reconheça que uma atenção especial deva ser dispensada aos países em desenvolvimento, que, por questões internas, demorarão mais para o alcance dos objetivos ambiciosos pretendidos no acordo, conforme retratado no art. 4º, 1¹⁷⁹. É o reflexo da equidade discutida no encontro, porquanto os países desenvolvidos, para atingir o grau atual de desenvolvimento, valeram-se de todos os recursos naturais disponíveis, muitas vezes extraídos das nações em desenvolvimento.

Como forma de promover com maior eficiência os objetivos propostos no Acordo, previu-se a cooperação entre os estados (art. 6º)¹⁸⁰, que deve se dar de modo voluntário, com foco no desenvolvimento sustentável e para assegurar a integridade ambiental e a transparência, inclusive na governança.

Diante das mudanças climáticas e dos efeitos gerados por ela perceptíveis pelo homem ao longo do tempo, com maior intensidade nas últimas décadas, o Acordo previu, em seu artigo 8º:

1. A importância de evitar, minimizar e enfrentar perdas e danos associados aos efeitos negativos da mudança do clima, incluindo eventos climáticos extremos e eventos de evolução lenta, e o papel do

¹⁷⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Acordo de Paris**. 2016. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em: 4 jan. 2022.

¹⁷⁹ Artigo 4º 1. A fim de atingir a meta de longo prazo de temperatura definida no Artigo 2º, as Partes visam a que as emissões globais de gases de efeito de estufa atinjam o ponto máximo o quanto antes, reconhecendo que as Partes países em desenvolvimento levarão mais tempo para alcançá-lo, e a partir de então realizar reduções rápidas das emissões de gases de efeito estufa, de acordo com o melhor conhecimento científico disponível, de modo a alcançar um equilíbrio entre as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa na segunda metade deste século, com base na equidade, e no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza.

¹⁸⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Acordo de Paris**. 2016. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em: 4 jan. 2025.

desenvolvimento sustentável na redução do risco de perdas e danos.
181

O exemplo mais recente de evento natural de alta intensidade e proporção econômica ocorreu nos Estados Unidos. Entre os dias 09 e 10 de outubro de 2024 o Furacão Milton atingiu a costa leste norte americana, mais especificamente o Estado da Flórida, tendo a cidade de Tampa como porta de entrada, mesmo Estado que fora atingido, duas semanas antes, pelo furacão Helene.

O Furacão Milton foi considerado um dos que mais gerou prejuízo econômico nos Estados Unidos, conforme fala do próprio presidente Joe Biden em entrevistas aos canais televisivos amplamente divulgados à época.¹⁸²

Acontecimentos como este servem para reforçar a ideia de que a natureza vem demonstrando sinais de que, de fato, há um desequilíbrio natural ocasionado pela ação humana, o que já era objeto de debate pelos países participantes da COP-21.

No ano de 2021 ocorreu a COP-26, na cidade de Glasgow¹⁸³, na Escócia, também abordando a mudança climática como tema central, sendo a décima quinta reunião sobre o Protocolo de Quioto e a segunda reunião sobre o Acordo de Paris. O encontro resultou no “Acordo de Glasgow”, que teve como característica a criação do mercado global de carbono.

¹⁸¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Acordo de Paris**. 2016. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em: 4 jan. 2025.

¹⁸² JORNAL O GLOBO. **Furacão Milton**: Biden diz que danos foram estimados em R\$ 281 bi; quase 2,5 milhões de casas continuam sem energia na Flórida. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/clima-e-ciencia/noticia/2024/10/11/furacao-milton-quase-25-milhoes-de-pessoas-permanecem-sem-energia-na-florida.ghtml>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹⁸³ BENNEMANN, C. B.; LIMA, F. P. A.; SILVA, R. F. B.. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise bibliográfica. **Sustentabilidade**: desafios e impactos, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 8-20, 2024. p. 14 Editora Científica Digital. <http://dx.doi.org/10.37885/240416262>. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/240416262.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

Por fim, é salutar citar a COP-28¹⁸⁴, que aconteceu nos Emirados Árabes, que teve mais uma vez a mudança climática como tema central das discussões.

Após os eventos citados, denota-se que as discussões sobre o tema envolvendo sustentabilidade ocupam as falas dos chefes de Estado e Governo por décadas, mas até o momento fica evidente a falta de disposição política na consecução desse objetivo.

Talvez com a resposta dada pela natureza por meio dos eventos climáticos que atingem a economia dos países, sobretudo os desenvolvidos, o ser humano possa repensar na forma como vem modificando o meio ambiente em seu benefício, já que economicamente os impactos ambientais, não mais extraordinários, demonstram que a corrida desenfreada pelo poderio financeiro não compensa.

No Brasil a sustentabilidade ganha sua primeira passagem em texto legal a partir da Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Já em seu artigo 1º a lei prevê que a Política Nacional do Meio Ambiente tem por meta:

A preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.¹⁸⁵

A despeito da ausência da menção ao termo sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável, a disposição legal atinge a mesma finalidade, porquanto preconiza a melhoria e recuperação da qualidade ambiental sem descuidar das condições para o desenvolvimento socioeconômico.

¹⁸⁴ BENNEMANN, C. B.; LIMA, F. P. A.; SILVA, R. F. B.. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise bibliográfica. **Sustentabilidade: desafios e impactos**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 8-20, 2024. p. 15. Editora Científica Digital. <http://dx.doi.org/10.37885/240416262>. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/240416262.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹⁸⁵ BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Dispõe em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 20 out. 2024.

A Lei 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública¹⁸⁶, abordou a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, estabelecendo a possibilidade da condenação em dinheiro ou do provimento que determine a obrigação de fazer ou não fazer dentro da proteção da tutela ambiental, além de outros bens jurídicos.

O ano de 1988 foi emblemático no Brasil, com a promulgação de Constituição da República Federativa do Brasil¹⁸⁷, que inaugurou a proteção da tutela ambiental em âmbito constitucional, fato nunca ocorrido antes.

Consoante abordagem de Geisa de Assis Rodrigues:

Ao contrário da gênese dos demais direitos fundamentais, não foi a Constituição dos Estados que liderou o processo de tomada de consciência jurídica da existência de um direito humano ao meio ambiente, bem como a necessidade da proteção autônoma dos diversos ecossistemas e dos elementos biológicos, físicos e químicos que os integram. Foi o direito internacional, através de documentos jurídicos como a Declaração de Estocolmo de 1972 e o Informe Brundtland de 1982, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, que afirmou de forma irrefutável e pioneira a proteção do meio ambiente e a necessidade de que o desenvolvimento humano passasse a ser sustentável.¹⁸⁸

Como princípios informadores, a Constituição Federal¹⁸⁹ vigente trouxe: prevenção, poluidor pagador, meio ambiente ecologicamente equilibrado, desenvolvimento sustentável, dentre outros. A sustentabilidade ganha em definitivo status constitucional a partir do ano de 1988.

¹⁸⁶ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Lei da Ação Civil Pública**. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

¹⁸⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 mai. 2024.

¹⁸⁸ RODRIGUES. Geisa de Assis. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. In BONAVIDES, Paulo (Coord.). *et. al.* Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2.345.

¹⁸⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 mai. 2024.

A Lei 9.605/98¹⁹⁰ estabeleceu as sanções penais e administrativas pela prática de condutas lesivas ao meio ambiente, fixando ainda princípios, diretrizes e objetivos para a educação ambiental.

A Lei 9.795/99¹⁹¹ instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). A Política Nacional da Conservação e Uso Racional de Energia foi prevista na Lei 10.295/01¹⁹², que visa à alocação eficiente de recursos energéticos e a preservação do meio ambiente. A Lei 11.455/07¹⁹³, por sua vez, criou as premissas básicas sobre o saneamento básico.

Seguindo ainda no contexto histórico, a Lei 12.305/10¹⁹⁴ criou a Política Nacional de Resíduos Sólidos, regulamentada atualmente pelo Decreto n. 10.936/22¹⁹⁵, que revogou o Decreto n. 7.404/10.

Importante alteração foi realizada ainda no contexto da revogada Lei 8.666/93, por meio da Lei 12.349/10, que incluiu no artigo 3º o Desenvolvimento Sustentável como princípio que a licitação deve visar necessariamente. Na nova Lei de Licitações de n. 14.133/21¹⁹⁶ a mesma previsão veio o bojo do seu artigo 5º.

¹⁹⁰ BRASIL. Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em 20 out. 2024.

¹⁹¹ BRASIL. Lei nº 9.795 de 27 de abril de 1999. **Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em 20 out. 2024.

¹⁹² BRASIL. Lei nº 10.295 de 17 de outubro de 2001. **Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10295.htm. Acesso em 20 out. 2024.

¹⁹³ BRASIL. Lei nº 11.455 de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em 20 out. 2024.

¹⁹⁴ BRASIL. Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em 20 out. 2024.

¹⁹⁵ BRASIL. Decreto nº 10.936 de 12 de janeiro de 2022. **Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm#art91. Acesso em 20 out. 2024.

¹⁹⁶ BRASIL. Lei nº 14.133 de 1 de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 20 out. 2024.

No ano de 2024 a Lei Federal de n. 15.042¹⁹⁷ instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), além de outras disposições. No sobredito diploma, ficou estabelecido um sistema legal de comércio de crédito de carbono, o que, na prática, significa que os créditos de carbono gerados a partir de projetos ou programas que impliquem redução de emissão ou remoção de GEE poderão ser ofertados, originariamente, no mercado voluntário, por qualquer gerador ou desenvolvedor de projeto de crédito de carbono que seja titular dos créditos, ou por ente público desenvolvedor de programas jurisdicionais e projetos públicos de crédito de carbono (artigo 42).

A finalidade precípua a norma é justamente dar cumprimento à PNMC e aos compromissos assumidos sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, mediante definição de compromissos ambientais e disciplina financeira de negociação de ativos (parágrafo único do artigo 3º).¹⁹⁸

Não é o objetivo dessa dissertação esgotar os episódios legais em que a sustentabilidade passou a contar com previsão normativa, mas expor que o tema vem com o tempo ganhando uma maior exposição internacional e nacional e que a tendência é ganhar mais espaço na agenda dos governantes, porquanto medidas urgentes necessitam ser tomadas.

2.2 O novo paradigma da sustentabilidade e suas dimensões

Quando o tema é sustentabilidade, surge a ideia de que ela deve ser vista como um “valor supremo” (sustentável, intemporal e durável), na visão de Juarez

¹⁹⁷ BRASIL. Lei nº 15.042 de 11 de dezembro de 2024. **Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15042.htm. Acesso em 12 dez. 2024.

¹⁹⁸ BRASIL. Lei nº 15.042 de 11 de dezembro de 2024. **Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15042.htm. Acesso em 12 dez. 2024.

Freitas¹⁹⁹, na medida em que a Carta Constitucional é “endereço à produção da homeostase biológica e social de longa duração.”²⁰⁰

Esse desenvolvimento sustentável não pode ser visto sob a perspectiva da visão antropocêntrica exacerbada e degradante da natureza, desapegada da devida sensibilidade humana, sob pena de enveredarmos pela relação parasitária e predatória do meio ambiente.

Juarez Freitas dispõe:

Bem observadas as coisas, a carga axiológica impregna o desenvolvimento, desde o início. Do art. 3º, II, da CF, emerge o desenvolvimento, moldado pela sustentabilidade (não o contrário), como um dos objetivos fundamentais da República, incompatível com qualquer modelo inconsequente de progresso material ilimitado que, às vezes, por sua disparatada injustiça ambiental e social, ostenta tudo, menos densidade ética mínima.²⁰¹

Além dos diversos dispositivos constitucionais que citam o desenvolvimento, quando a Constituição Federal retrata a ordem econômica, notadamente seus princípios, insere o meio ambiente (art. 170, VI)²⁰² como princípio que deve reger a atividade econômica no Brasil, a requerer o tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços.

Nessa linha intelectual, não subsistem dúvidas de que o desenvolvimento no Brasil e no mundo deve ser observado sob a lente da sustentabilidade, pelo seu valor transnacional, sem a qual sequer se pode dizer que é legítima a eleição de qualquer modalidade de desenvolvimento. Só se pode falar em desenvolvimento se este for sustentável, como se a existência de um dependesse do outro.

¹⁹⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2012. p. 109.

²⁰⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2012. p. 109.

²⁰¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2ª Ed. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2012. . 110.

²⁰² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 mai. 2024.

Essa sustentabilidade deve ser vista também sob a ótica vinculante, e não apenas como uma diretriz recomendatória, na visão de Juarez Freitas, com fulcro até no que demanda o próprio texto constitucional na norma geral inclusiva constante do art. 5º, § 2º.

(...) adotar a diretriz axiológica da sustentabilidade e, mais do que isso, o princípio que determina, intra e intergeracionalmente, o respeito ao bem-estar, individual e transindividual, com o fito de promover a preservação ou a restauração do ambiente limpo, não mais sufocado pela ideologia tosca e aética do crescimento a qualquer custo.²⁰³

Conforme será abordado adiante de forma mais aprofundada, os direitos sociais não devem ser mais vistos como uma fonte normativa de cunho principiológico/programático, sem força vinculativa, mas como uma obrigação estatal, dentro dos limites existentes.

Trazendo esse raciocínio para o campo da sustentabilidade, tem-se que a consecução de quaisquer dimensões também deve ser vista com uma diretriz estatal impositiva.

Para além disso, não apenas a aplicação de recursos por obrigatoriedade do estado deve ser buscada, mas também deve-se observar que a melhoria focada em certa dimensão não pode ocasionar impactos negativos nas outras esferas da sustentabilidade.

Em outras palavras, note-se que a reserva do possível delimita atuação estatal dentro dos limites orçamentários, e não se está aqui a dizer que o estado não pode se valer desse subterfúgio para a tomada das “escolhas trágicas”, pois os limites materiais aferíveis na prática, de fato, acabam por engessar a atuação do gestor, e isso é uma realidade no Brasil que deve ser observada, ressalvadas as situações envolvendo o mínimo existencial.

²⁰³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2012. p. 117.

A ideia que se quer passar é que a ideologia sustentável impõe que o investimento em determinada dimensão não pode ocasionar o prejuízo em outra, diferente da simples ausência de investimentos por questões orçamentárias.

Em termos pragmáticos, não se mostra legítimo do ponto de vista sustentável a construção de um hospital (melhoria na dimensão social) ao custo do desmatamento de parte de bioma protegido, como uma Área de Preservação Permanente²⁰⁴ (prejuízo na dimensão ambiental).

Além dessa invasão prejudicial de uma dimensão da sustentabilidade em outra sob a escusa de que o estado está “pelo menos” agindo, assim como nos direitos sociais, “não cabe invocar a discricionariedade administrativa ou a reserva do possível para adiá-la.”²⁰⁵

Configura-se, ainda, manifesta tergiversação ou sinuosidade diversionista a tese de que a sustentabilidade seria algo inacessível sem prévia coordenação internacional ou tarefa perdida de legião de especialistas opiniosos e birrentos.²⁰⁶

O velho estado-nação não mais tem espaço em nosso ordenamento, e a busca pela melhoria da qualidade de vida passa a ser um viés de margem inafastável. Por isso as modificações na filosofia comportamental do ser humano precisam ser promovidas (dimensão ética).

Portanto, devem ser inteiramente imperativas, transparentes, mensuráveis, monitoráveis e holísticas as medidas de prevenção e precaução por parte do estado, medidas essas que se afastam da visão secular arcaica que fundava o “paradigma da insaciabilidade patológica, que só tem gerado uma indiferença disfuncional por parte dos intérpretes defasados da Constituição.”²⁰⁷

²⁰⁴ Art. 3º, II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

²⁰⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2012. p. 121.

²⁰⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2012. p. 121.

²⁰⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2012. p. 121.

Da forma como vem sendo impactado o meio ambiente pelo ser humano, o fim da nossa história se aproxima. O resultado é que o aumento do impacto ambiental não necessariamente vem se revertendo em melhoria na qualidade de vida, porquanto o ser humano não sabe converter os insumos naturais a seu favor.

Aduz Alberto Peribanez Gonzalez que:

O homem passou a comer comida de insetos (grãos, cereais e seus deriva- dos farináceos). Planta enormes monoculturas de comida de insetos, e então os insetos vêm comer o que é deles. A seguir criam-se e aplicam-se inseticidas químicos, que nos causam doenças, e desenham-se os grãos transgênicos - para combater os insetos, que apenas vêm comer o que, evolutivamente, é deles. Devemos começar a comer comida de primatas de grande porte, que é o que somos: as raízes, as folhas, as flores, as castanhas, os palmitos e os frutos das agroflorestas, orgânicos por natureza.²⁰⁸

Esse é um simples exemplo ilustrando apenas a alimentação como forma de demonstrar a falta de aptidão do homem em saber aproveitar todo o potencial que o meio ambiente tem a oferecer.

Infelizmente essa prática não é uma realidade isolada de um estado ou outro, mas afeta as nações em geral, dado o caráter transnacional da sustentabilidade. Por isso, avulta-se ainda mais a necessidade de modificação desse paradigma predatório.

Vinícius de Assis consigna que:

Logo, esse novo paradigma axiológico transnacional é via fértil do ponto de vista ético, solidário e humano para levar instrumentos e respostas à crise socioambiental da sociedade contemporânea, bem como promove a reflexão na mentalidade dos Estados e indivíduos na busca de um ambiente social justo e ambientalmente protetor da vida na Terra.²⁰⁹

Neste ponto, tem-se que o termo "paradigma" – de origem grega, significando "modelo" ou "padrão" – pode ser descrito como um conjunto de crenças,

²⁰⁸ PERIBANEZ GONZALEZ, Alberto. **Cirurgia Verde**: conquiste a saúde pela alimentação à base de plantas. São Paulo: Editorial Alaúde, 2017. p. 411.

²⁰⁹ ASSIS, Vinicius de. **A INSUSTENTABILIDADE SOCIAL DA LEI N. 13.467/2017**: transnacionalidade e globalização como fatores de contenção para efetividade de direitos fundamentais sociais. 2022. 291 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2022. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/420/2023%20-%20TESE%20-%20VINICIUS%20DE%20ASSIS.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

valores e comportamentos de uma pessoa ou instituição. Ele molda a maneira como as situações são percebidas e como as soluções para os problemas são encontradas.

Quando se fala no novo paradigma da sustentabilidade, a reflexão que se abre é a de que o modelo até então compreendido merece ser repaginado para que se conceba uma nova perspectiva, de modo a refletir a modernidade.

A abertura dessa reflexão para a nova perspectiva teve como percussor o fim do sonho do crescimento ilimitado, uma vez que o planeta Terra já não suportava a pegada ecológica do ser humano, o que era perceptível desde a década de 1970.

Segundo Denise Garcia:

Diante desse quadro alarmante começou uma migração de paradigma a nível global, onde se partiu do paradigma da liberdade vivido na modernidade para uma transição ao paradigma da sustentabilidade da Pós-modernidade, pois se vive uma crise política, ética, social e do cuidado.²¹⁰

Inicialmente os problemas ambientais foram os primeiros a se mostrar mais perceptíveis, a exemplo do esgotamento dos recursos naturais, como água potável, além do aquecimento global e do degelo das calotas polares por ocasião do buraco na camada de ozônio, tema que este que foi objeto de estudo massivo pelos cientistas Jonathan Shanklin, Joe Farman e Brian Gardiner, do British Antarctic Survey (BAS - órgão britânico de pesquisas na Antártida) no final dos anos 70.²¹¹

Não passaram despercebidos os problemas sociais decorrentes dos impactos ambientais, que repercutiram no ser humano por meio de catástrofes anunciadas. Por consequência, elevaram-se os índices de pobreza, com o consequente aumento na mortalidade infantil, redução nos índices de educação, dentre outros efeitos sociais, e a sustentabilidade, que até então estava atrelada

²¹⁰ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 15, n. 1, p. 51-75, abr. 2020. Disponível em: <https://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/download/3153/1940>. Acesso em: 30 abr. 2025.

²¹¹ BRITISH ANTARCTIC SURVEY. **PRESS RELEASE**: ozone hole anniversary. Ozone hole anniversary. 2010. Disponível em: <https://www.bas.ac.uk/media-post/25th-anniversary-of-the-discovery-of-ozone-hole/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

apenas à sua dimensão ambiental, agora passou a alcançar diversas dimensões não previstas no início das discussões sobre o assunto.

A partir de então a sustentabilidade se consolida “como paradigma indutor das relações sociais (para a empatia solidariedade), político-jurídico-econômicas”²¹², “por consequência, age na produção e aplicação do direito dentro de vias democráticas, possibilitando a harmonização de diferentes sistemas axiológicos e a coabitação dos sistemas jurídicos”²¹³.

Nesse sentido, Maria Cláudia da Silva Antunes e João Luiz de Carvalho Botega sustentam:

(...) a sustentabilidade surge como novo paradigma axiológico transnacional, mais ético, solidário e humano, como tentativa de resposta à crise socioambiental criada pelo próprio homem em sua relação com a natureza. A sustentabilidade, assim, exige uma mudança de mentalidade com vistas à construção de uma nova ordem econômica (mais equilibrada), social (mais justa) e ambiental (que proteja a vida humana na Terra de forma sustentável e digna).²¹⁴

A temática surte sua importância prática na medida em que alerta o ser humano para as discussões sobre sua própria existência, dentro de um padrão de vida que proporcione sua manutenção no ecossistema em harmonia com o meio ambiente, “com ações mais efetivas de regulação orientação e fiscalização apontando a necessidade do poder estatal de superar os autoritarismos, coronelismos, patrimonialismos e omissivos políticos”²¹⁵.

²¹² FERRER, Gabriel Real; GLASENAPP, Maikon Cristiano; CRUZ, Paulo Márcio. Sustentabilidade: um novo paradigma para o direito. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 19, n. 4, p. 1433-1464, dez. 2014. ISSN 2175-0491, p. 1.455.

²¹³ ASSIS, Vinicius de. **A INSUSTENTABILIDADE SOCIAL DA LEI N. 13.467/2017**: transnacionalidade e globalização como fatores de contenção para efetividade de direitos fundamentais sociais. 2022. 291 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2022. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/420/2023%20-%20TESE%20-%20VINICIUS%20DE%20ASSIS.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

²¹⁴ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; BOTEGA, João Luiz de Carvalho. **Sustentabilidade, Sociedade de risco e alimentos transgênicos: disputas definitórias e o projeto de lei n. 4.148/08**. pp. 255-274). XXIV Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 259.

²¹⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2016, p. 175.

As diversas conotações sobre o tema sustentabilidade são exploradas por Denise Garcia²¹⁶, porquanto decorrem do conceito de sustentação: “(...) o qual, por sua vez, é aparentado à manutenção, conservação, permanência, continuidade e assim por diante”.

Stoddart²¹⁷ define sustentabilidade como “a distribuição eficiente e equitativa de recursos, seja intrageracional ou intergeracional, com a operação de atividades socioeconômicas dentro dos limites de um ecossistema finito”.

Anthony Giddens²¹⁸ assevera que a sustentabilidade consiste na busca por soluções duradouras acerca dos problemas ambientais, sob a perspectiva do médio e longo prazo e pelo desenvolvimento de estratégias que surtam efeitos ao longo do tempo, de modo a gerar obrigações quanto à análise da eficácia das políticas atuais sobre as futuras gerações.

Albuquerque²¹⁹ entende que o conceito de sustentabilidade está ligado a três noções básicas: uso racional dos recursos naturais, respeito à capacidade regenerativa, e compromisso com as futuras gerações.

Para Paulo Marcio Cruz e Gabriel Ferrer, a sustentabilidade nada mais é do que “um processo mediante o qual se tenta construir uma sociedade global capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo em condições que garantam a dignidade humana”²²⁰.

Porém, o conceito mais prático e objetivo foi retirado de uma variação de um grafite em um muro durante a Conferência Mundial sobre o desenvolvimento

²¹⁶ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A atividade portuária como garantidora do Princípio da sustentabilidade. **Revista Direito Econômico Socioambiental**. Curitiba, v. 3, n. 2, p. 375-399, jul./dez. 2012. p. 389.

²¹⁷ STODDART, Hannah et al (ed.). **A Pocket Guide to Sustainable Development Governance**. Estocolmo: Stakeholder Forum, 2009. Disponível em: <https://www.circleofblue.org/wp-content/uploads/2012/07/PocketGuidetoSDGEdition2webfinal%E2%80%93Stakeholder-Forum.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

²¹⁸ GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. p. 88.

²¹⁹ ALBUQUERQUE, José de Lima. **Gestão ambiental e responsabilidade social**. São Paulo: Editora Atlas. p. 20.

²²⁰ CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. **Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos**. Revista Sequência (UFSC), Florianópolis, v. 36, n. 71, dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/21777055.2015v36n71p239>. Acesso em 23 de abril de 2016. p. 240.

sustentável, ocorrida no ano de 2002, em Johannesburg, que definiu sustentabilidade como sendo: “O suficiente, para todos, em todos os lugares e sempre”²²¹.

A ideia é que se deve consumir o necessário para nossa vida, e “diminuir o consumo abusivo e depredador para podermos garantir a vida para todos, aqui abarcadas todas as formas de vida, numa visão biocêntrica, em todos os lugares do mundo para as presentes e futuras gerações.”²²²

2.2.1 Dimensão ambiental

Do ponto de vista ambiental, a sustentabilidade foca na importância da proteção do meio ambiente e, por conseguinte, no Direito Ambiental, sendo sua finalidade a garantia da sobrevivência dos seres vivos e do planeta Terra. Para Denise Garcia²²³, a sustentabilidade em sua dimensão ambiental ainda está atrelada à necessidade de superação dessa visão antropocêntrica do Direito Ambiental.

Não à toa, essa dimensão é a primeira a ser tratada neste trabalho, isso porque foi essa dimensão que deu início aos estudos sobre o significado do termo sustentabilidade desde o Clube de Roma, sendo as demais formas decorrentes da evolução dos estudos sobre esta.

Ferrer aduz que a sustentabilidade está intrinsecamente ligada à dimensão ambiental, sem a qual não é possível conceber a existência digna da raça humana.

Nadie puede pensar en que se puede tener calidad de vida y um desarrollo personal adecuado em un entorno natural degradado. Com

²²¹ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 15, n. 1, p. 51-75, abr. 2020. Disponível em: <https://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/download/3153/1940>. Acesso em: 30 abr. 2025..

²²² GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 15, n. 1, p. 51-75, abr. 2020. Disponível em: <https://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/download/3153/1940>. Acesso em: 30 abr. 2025.

²²³ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 15, n. 1, p. 51-75, abr. 2020. Disponível em: <https://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/download/3153/1940>. Acesso em: 30 abr. 2025.

un aire irrespirable, com rios pestilentes, com nuestros campos y montañas arrasados y la fauna desaparecida ¿Quién puede ser feliz?
224

Para Maria Cláudia²²⁵, essa dimensão pretende inculcar o pensamento que garanta a proteção do sistema global e, conseqüentemente, possibilite a vida na terra, de modo a superar o pensamento de que o meio ambiente está concebido para o ser humano ao seu livre usufruto, pelo contrário, a humanidade está inserida nele e assim deve compreender sua evolução como raça apenas diante da preservação do meio ambiente.

2.2.2 Dimensão econômica

A dimensão econômica está ligada ao crescimento da economia e do sistema de produção, de modo a satisfazer os níveis de consumo sem o comprometimento das necessidades futuras. Sob esse prisma, impõe-se que as decisões sejam tomadas do modo mais justo e fiscalmente possível, também considerando os outros aspectos da sustentabilidade.

A dimensão econômica da sustentabilidade possui importante função na compreensão das demais, notadamente a social, porquanto é por meio daquela que se cria um ambiente propício ao desenvolvimento social.

É justamente a tentativa de compatibilização da dimensão ambiental, com a necessidade de um crescimento que implique na melhoria da qualidade de vida social, que está localizada a dimensão econômica da sustentabilidade.

A dimensão econômica da sustentabilidade surge como uma forma de viabilizar a real aplicação da sustentabilidade em suas outras dimensões, uma vez

²²⁴ ERRER, G. R. CALIDAD DE VIDA, MEDIO AMBIENTE, SOSTENIBILIDAD Y CIUDADANÍA ¿CONSTRUIMOS JUNTOS EL FUTURO? **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí- (SC), v. 17, n. 3, p. 310–326, 2012. DOI: 10.14210/nej.v17n3.p310-326. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/4202>. Acesso em: 30 abr. 2025.p. 312.

²²⁵ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. A sustentabilidade no alumiar de Gabriel Real Ferrer: reflexos dimensionais na avaliação ambiental estratégica. pp. 11-36 In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira. **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: Univali, 2014. pp. 20.

que o sistema capitalista não permite uma mudança abrupta de paradigma que não esteja ligada à liberdade econômica e à força do capital.²²⁶

Para Cruz e Ferrer²²⁷, a sustentabilidade econômica consiste "essencialmente em resolver um duplo desafio: por um lado, aumentar a geração de riqueza, de um modo ambientalmente sustentável e, por outro, encontrar os mecanismos para a sua mais justa e homogênea distribuição".

A partir da compreensão dessa dimensão é possível estabelecer regras de mercado que valorizem práticas comerciais sustentáveis, como a isenção de impostos sobre bens de consumo "limpos", tais como placas solares e carros elétricos.

Os impactos gerados pela política econômica atual, que não visualiza as consequências de uma pegada ecológica desproporcional, dizem respeito ao olhar ganancioso da humanidade, alheio a qualquer prejuízo que a busca desenfreada pelo dinheiro pode ocasionar.

Por isso a necessidade do desenvolvimento de uma política econômica nova, que vise ao desenvolvimento, mediante a reformulação de categorias e comportamentos, fundada em projetos de médio e longo prazo, sem prejuízo de medidas emergenciais necessárias, com a intervenção do poder público fiscalizando, incentivando e planejando a atividade econômica, conforme preconiza o artigo 174 da Constituição Federal.

Denise Garcia trabalha bem a sustentabilidade em sua dimensão econômica²²⁸, para quem o desenvolvimento econômico deve visar à melhoria da

²²⁶ SILVA, Marcos Vinícius Viana da. **A possibilidade de um sistema de patentes mais sustentáveis: as modificações necessárias no sistema de patentes verdes**. 2019. 435 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidad de Alicante, Alicante, 2019. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/91855/1/tesis_marcos_vinicius_viana_da_silva.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

²²⁷ CRUZ, Paulo Márcio; REAL FERRER, Gabriel. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. **Seqüência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 36, n. 71, p. 239, dez. 2015. p.244. ISSN 2177-7055. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n71p239>. Acesso em 26 jan. 2025.

²²⁸ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. **Veredas do Direito**: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, [S.L.], v. 13, n. 25, p. 133-153, 10 mai. 2016. Editora <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v13i25.487>.

qualidade de vida das pessoas, com o foco voltado para a dignidade da pessoa humana, com padrões de conduta de mercado que impactem o meio ambiente de forma mínima.

O trabalho digno, a distribuição de renda, a promoção do desenvolvimento comunitário ou local dentro dos diversos setores possíveis são corolários de uma política econômica que, em última análise, impactam a sociedade, por isso é possível afirmar que a dimensão econômica da sustentabilidade pode ser considerada um elo entre a dimensão ambiental e a social.

É certo ainda dizer que a sustentabilidade econômica impõe a alocação e o gerenciamento efetivos dos recursos, devendo criar um ambiente que proporcione um fluxo regular de investimento público e privado.²²⁹

Para Wolfram²³⁰, a dimensão econômica busca conciliar essa difícil tarefa entre a utilização eficiente dos recursos naturais com as exigências do mercado, potencializado pela cultura consumista.

No cenário interno, a Constituição Federal vigente também estabelece a premissa central no artigo 170, quando inaugura a ordem econômica e financeira, sendo mais evidente a sustentabilidade em seu inciso VI.²³¹ A somatória das ideias retratadas no *caput* e no inciso VI conduz ao raciocínio aqui pretendido, porquanto a ordem econômica como norma jurídica, ou princípio expresso, funda-se na valorização do trabalho humano sem prejuízo da defesa do meio ambiente.

<http://revista.domholder.edu.br/index.php/veredas/article/view/487>. Disponível em: Acesso em: 26 jan. 2025.

²²⁹ MENDES, Jefferson Marcel Gross. Dimensões da Sustentabilidade. **Revista das Faculdades Santa Cruz**, [S.L.], v. 7, n. 2, julho/dezembro 2009. Disponível em <http://www.santacruz.br/v4/download/revista-academica/13/cap5.pdf>. Acesso em 26 jan. 2022. p. 53.

²³⁰ WOLFRAM, Felipe Bittencourt. **Aspectos destacados no uso de agrotóxicos: Uma análise do sistema jurídico brasileiro com base na sustentabilidade no princípio da precaução**. 2018. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí - Univali, Itajaí, 2018. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2401/FELIPE%20BITTENCOURT%20WOLFRAM.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2025. p.43.

²³¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil Federal de 1988**. Acessível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 24. dez. 2024.

A busca desenfreada por recursos naturais, limitados que são, deve encontrar equilíbrio na concepção de uma economia de mercado focada na cultura ambientalista, não consumista, tendo como meta a busca pela garantia da manutenção de índices satisfatórios de produção, para atender às necessidades básicas, sem exageros, em harmonia com a capacidade regenerativa dos recursos naturais limitados.

2.2.3 Dimensão tecnológica

A dimensão tecnológica está relacionada com a capacidade humana cognitiva, que se amplia à medida que evolui o conhecimento científico e tecnológico e está atrelada a essas novas tecnologias e seus usos de modo sustentável, ou seja, menos impactantes para o meio ambiente.

Constata-se que o desafio encontrado atualmente consiste na compatibilização da manutenção da produção em índices aceitáveis sem prejuízo do equilíbrio no impacto ambiental gerado.

A sustentabilidade em sua dimensão tecnológica busca exatamente alcançar esse equilíbrio a partir do avanço da tecnologia, que impacta a qualidade dos bens de consumo produzidos, menos lesivos ao meio ambiente.

Como exemplo, podemos citar a fabricação de geradores domésticos de energia fotovoltaica, que minimizam a demanda das usinas hidrelétricas e termelétricas, estas utilizadas em períodos de estiagem e de custo mais elevado para o consumidor.

Cite-se ainda a evolução do fenômeno da globalização e da internet, bem como as tecnologias de informação e dos meios de comunicação mais avançados, que permitem, em tempo real, um fluxo contínuo dessas informações, a nanotecnologia, o mercado financeiro e até a inteligência artificial substitutiva do trabalho humano.

A tecnologia, sem dúvidas, repercute no comportamento humano e no futuro da espécie, de modo que, saber compatibilizar esse conhecimento tecnológico

com a melhor forma de produção de bens de consumo com o mínimo impacto, e ainda de forma sustentável, é o desafio dessa dimensão.

2.2.4 Dimensão ética

Na dimensão ética, a sustentabilidade tem seu enfoque ligado à existência da raça humana pela visão sistêmica do mundo e da vida, tendo como foco os limites do uso da natureza, bem como a cooperação do ser humano para que suas atitudes sejam guiadas pela razão e baseadas nos princípios e nas virtudes éticas.

Sobre a ética, dispõem Bobbio:

Velho, mas sempre novo tema, pois nenhuma questão moral – proposta em qualquer campo – encontrou até hoje solução definitiva. Ainda que mais célebre pela antiguidade do debate, pela autoridade dos escritores que dele participaram, pela variedade dos argumentos empregados e pela importância do tema, o problema da relação entre moral e política não é distinto daquele entre a moral e todas as demais atividades do homem. Isso nos induz a falar habitualmente de uma ética das relações econômicas ou, como tem sido o caso nos últimos anos, de uma ética do mercado, de uma ética sexual, de uma ética médica, de uma ética esportiva, e assim por diante. Em todas essas diferentes esferas da atividade humana, trata-se sempre do mesmo problema: a distinção entre aquilo que é moralmente lícito e aquilo que é moralmente ilícito.²³²

O foco dessa dimensão está na vontade em promover o bem-estar, seja ele material ou imaterial, ao maior número possível de pessoas.²³³ Esse bem-estar preconiza o pensamento de que a longo prazo todos devem se preocupar com o senso comunitário das presentes e futuras gerações, de modo a traduzir justamente o relatório de Brundtland de 1987 a respeito da sustentabilidade.²³⁴

²³² BOBBIO, Norberto. **Elogio da Serenidade**: e outros escritos morais. 2. ed. São Paulo. Editora Unesp, 2011. p. 49.

²³³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2012. pg. 62.

²³⁴ CRUZ, Paulo Márcio; DANIELI, Adilor; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GIMEZEZ, Andrés Molina. **A sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 67-68.

Para a Denise Garcia²³⁵, a sustentabilidade em sua dimensão ética consigna que deve ser rompido o paradigma de vida por parte da humanidade, uma vez que já restou comprovado que os recursos naturais são finitos e a forma como o ser humano se dedica a essa ideia não sustentará a sua própria existência.

A autora²³⁶ acrescenta ainda que quatro princípios basilares apoiam a sustentabilidade em sua dimensão ética: a) o princípio da efetividade; b) o princípio do cuidado e da compaixão; c) o princípio da cooperação; d) o princípio da responsabilidade.

É a falta de sensibilidade, de compaixão, da ausência de um senso de comunidade, de responsabilidade para com o próximo, cooperação e efetividade, que afeta o modo de vida da raça humana. Esses são os valores que buscam ser alcançados por meio dessa dimensão. A crise vivida na humanidade, que ultrapassa o aspecto ambiental, econômico, social, encontra na ética sua última fronteira, para, a partir da mudança de comportamento, o ser humano passar a adotar uma nova rotina de vida, baseada, inicialmente, no consumo responsável – diferente do consumismo²³⁷ – em respeito à capacidade do planeta.

Apenas com essa quebra de paradigma é que se pode pensar em uma mudança. No longo prazo a própria natureza tratará de demonstrar ao ser humano que o esforço foi válido. Enquanto isso, ela sofre as consequências de um pensamento egoísta e responde à altura por meio das catástrofes ambientais anunciadas, que cada vez mais aumentam em quantidade e intensidade.

Se entendermos o problema da insustentabilidade da vida no planeta como sintoma de uma crise de civilização dos fundamentos do projeto societário da modernidade, será possível compreender que a construção do futuro (sustentável) não pode apoiar-se em falsas certezas sobre a eficácia do mercado e da tecnologia nem sequer da ecologia para encontrar o equilíbrio entre crescimento econômico e

²³⁵ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Sustentabilidade e Ética: Um Debate Urgente e Necessário. **Revista Direitos Culturais**. Santo Ângelo. V. 15. n. 35. p. 51-75. jun/abr. 2020. p. 53. disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/issue/view/50>. Acesso em: 26. jan. 2025.

²³⁶ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Sustentabilidade e Ética: Um Debate Urgente e Necessário. **Revista Direitos Culturais**. Santo Ângelo. V. 15. n. 35. p. 51-75. jun/abr. 2020. p. 53. disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/issue/view/50>. Acesso em: 26. jan. 2025.

²³⁷ ALVES, Leonardo Castelo. Responsabilidade penal da pessoa jurídica pela prática da obsolescência programada. In DE SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (org.) **Desenvolvimento sustentável: o direito na busca do equilíbrio**. Curitiba: Íthala, 2024.

preservação ambiental. A encruzilhada em que o novo milênio abre seu caminho é um convite à reflexão filosófica, à produção teórica e ao julgamento crítico sobre os fundamentos da modernidade, que permita gerar estratégias conceituais e praxeológicas que orientem um processo de reconstrução social. A complexidade ambiental e os processos de auto-organização geram sinergias positivas que abrem o caminho para uma sociedade sustentável, fundada numa nova racionalidade.²³⁸

Agir de acordo com o bem ou o mal cabe agora ao próprio homem. A natureza tem sua capacidade regenerativa e irá prosperar sempre, esteja ou não o homem presente. Ao próprio homem, para a garantia de sua existência, cumpre o dever de repensar sobre como deve se relacionar com o próximo e com a natureza, partindo inicialmente de uma mudança interna em cada um.

2.2.5 Dimensão social

A dimensão social é analisada sob o viés do homem, suas inter-relações e qualidade de vida. Nas palavras de Juarez Freitas²³⁹: “não se admite o modelo de dimensão excludente e iníquo”.

Para o autor²⁴⁰: “de nada serve cogitar da sobrevivência enfastiada de poucos, encarcerados no estilo oligárquico, relapso e indiferente, que nega a conexão de todos os seres vivos, a ligação de tudo e, desse modo, a natureza imaterial do desenvolvimento”.

Não se deve aqui permitir qualquer tipo de discriminação que venha a prejudicar as classes menos favorecidas, a não ser aquela voltada a promover medidas compensatórias por meio de ações afirmativas temporárias, para que se iguale o grau de competitividade entre os seres do ponto de vista social na corrida pelo desenvolvimento.

Segundo Juarez Freitas:

²³⁸ LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 404.

²³⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2012. p. 58.

²⁴⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2012. p. 58.

Nesse ponto, na dimensão social da sustentabilidade, abrigam-se os direitos fundamentais sociais, que requerem os correspondentes programas relacionados à universalização, com eficiência e eficácia, sob pena de o modelo de governança (pública e privada) ser autofágico e, numa palavra, insustentável.²⁴¹

Os governantes devem, sob essa perspectiva, fomentar ações de reequilíbrio na balança social, protegendo a exclusão e o desemprego por meio da implementação de direitos sociais.

De nada adianta, todavia, com o afincado voltado às melhorias sociais, promover a economia por meio de produtos sustentáveis ao custo da exploração do trabalho humano, por exemplo, ou do enriquecimento de uma comunidade pela exploração poluente de certo produto na natureza, como ocorre nas regiões de garimpo.

Toda a cadeia produtiva deve incorporar os ditames da sustentabilidade em suas variadas facetas até que o resultado seja socioambientalmente satisfatório.

Juarez Freitas assevera que a sustentabilidade em sua dimensão social reclama:

a) o incremento da equidade intergeracional; b) condições propícias para o florescimento virtuoso das potencialidades humanas, com a educação de qualidade para o convívio; c) o engajamento na causa do desenvolvimento que perdura e faz a sociedade mais apta a sobreviver, a longo prazo, com dignidade e respeito à dignidade dos demais seres vivos.²⁴²

Para Vinícius de Assis:

Seu fundamento é o capital humano, o que socialmente se relaciona à qualidade de vida dos seres humanos. A melhoria na vida dos indivíduos por meio da redução de desigualdades, da miséria, com nivelamento da renda, garantia de educação, moradia, alimentação e trabalho digno. Tudo fundado na garantia dos Direitos Sociais previstos na Constituição de 1988 e concretude do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.²⁴³

²⁴¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2012. p. 59.

²⁴² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2012. p. 60.

²⁴³ ASSIS, Vinicius de. **A INSUSTENTABILIDADE SOCIAL DA LEI N. 13.467/2017**: transnacionalidade e globalização como fatores de contenção para efetividade de direitos fundamentais sociais. 2022.

Diante das dimensões apresentadas, destaca-se o enfoque na social, uma vez que é sob a ótica dessa dimensão que os problemas sociais estão relacionados, mormente os de cunho estrutural, que exigem a remodelação da estrutura burocrática estatal, a exemplo da erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, eleitos como Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) pela Organização das Nações Unidas.

É sempre importante ter em mente que as dimensões se conectam, sendo equivocado o raciocínio de que convivem isoladamente.

Marcília Ferreira da Cunha e Castro²⁴⁴, em sua dissertação de mestrado, assim assevera:

Com efeito, se a sustentabilidade molda o desenvolvimento e este promove o bem-estar, não há dúvida de que se trata um conceito multidimensional. Dentre as várias dimensões ora desenhadas, para os objetivos deste trabalho, importante o recorte da social, sem olvidar que as múltiplas perspectivas da sustentabilidade estão interligadas pelo objetivo comum, promover, da melhor forma possível, a dignidade humana.

O avanço tecnológico, por exemplo, que permite a produção de energia elétrica doméstica a partir do sol por meio de geradores ligados a placas solares (dimensão tecnológica), diminui a necessidade de mais usinas, provocando um efeito sadio no meio ambiente pela redução de inundações/represas (dimensão ambiental), que, por sua vez, impacta a conta de energia do consumidor final diminuindo-a, gerando reflexos na melhoria da qualidade de vida das famílias (dimensão social). Paulo Márcio Cruz e Gabriel Real Ferrer também aderem a essa premissa.²⁴⁵

291 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2022. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/420/2023%20-%20TESE%20-%20VINICIUS%20DE%20ASSIS.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025

²⁴⁴ CASTRO, Marcília Ferreira da Cunha e. **O processo estrutural como instrumento de tutela dos direitos sociais sob perspectiva da sustentabilidade**. 2022. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2022. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/stricto-sensu/ppcj/Paginas/default.aspx#teses-dissertacoes>. Acesso em: 26 jan. 2025. p. 55.

²⁴⁵ REAL FERRER, G.; CRUZ, P. M. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 1, n. 34, 2016. DOI: 10.22456/0104-6594.62003. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/62003>. Acesso em: 30 abr. 2025..

2.3 Direitos sociais: uma breve análise de sua evolução até o alcance do *status* como promessa constitucional

O Estado, como conhecido atualmente, provedor dos direitos e garantias fundamentais, nem sempre assim o foi.

O reconhecimento dos direitos fundamentais anumerados em declarações de direitos é coisa recente e haverá sempre de evoluir de modo que não se pode falar em esgotamento das possibilidades, uma vez que a vivência humana assegura, em cada etapa, a introdução de um novo direito conquistado.²⁴⁶

O homem antigo, no estado da natureza, vivia o poder interno que tinha limites apenas em seu instinto, sem interferências de terceiros ou de qualquer pressão política ou social, o que passou a mudar com o sistema de propriedade privada, a partir do momento em que o ser humano concebeu que “aquilo” poderia ser dele e de mais ninguém – no caso, a terra.

A partir da concepção da propriedade como bem privado, passou-se a existir um domínio por parte daquele detentor – o dono da terra. Tal poder externo acabou impondo-se eficazmente, de modo a tornar-se político. A escravidão passa a ser sistemática, diretamente atrelada à questão da propriedade privada, sendo o Estado formado justamente para sustentar esse sistema de dominação.²⁴⁷ Sob o ponto de vista ético, é até questionável que um Estado sustente essa forma de exploração do ser humano.

Baruch de Spinoza, em seu tratado político, questiona “se o poder soberano está adstrito às leis e conseqüentemente pode pecar”, e conclui dizendo que:

O contrato, ou as leis pelas quais a multidão transfere o seu direito para um só conselho ou para um só homem devem, sem dúvida, ser violadas quando interessa à salvação comum violá-las. Mas o juízo

²⁴⁶ DA SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 149.

²⁴⁷ DA SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 150.

acerca deste assunto, ou seja, se interessa à salvação comum violá-los, ou outra coisa, nenhum privado o pode fazer por direito (pelo art. 3 deste cap.); só aquele que detém o estado.²⁴⁸

Fato é que esse Estado criado não encontrava limites. Foi a partir da Idade Média então que passaram a existir as primeiras emanções de direitos que posteriormente deram origem à Declaração de Direitos, dentre essas declarações, podemos citar a Declaração das Cortes de Leão adotada na Península Ibérica no ano de 1188²⁴⁹, sendo o mais famoso desses documentos a Magna Carta Inglesa (1215-1225).

Além da Magna Carta Inglesa, na Inglaterra surgem ainda a *Petition of Rights*, de 1628, o *Habeas Corpus Amendment Act*, de 1679, e o *Bill of Rights*, de 1688, ocorre que, apesar de o estável sistema inglês, sempre firme, manter-se nestes moldes, e que tais regras consuetudinárias por si bastavam para a manutenção daquele sistema,²⁵⁰ essa não era a realidade em outros países.

A Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia, uma das treze colônias inglesas nos Estados Unidos, foi considerada a primeira declaração de direitos fundamentais, datada de 12 de janeiro de 1776, antes mesmo da Declaração de Independência dos EUA.²⁵¹

Nela havia a expressa menção ao que se pode dizer ser o primeiro esboço do Estado Social contemporâneo:

(...) 2. todo poder está investido no povo e, portanto, dele deriva, e os magistrados são seus depositários e servos, e a todo tempo por ele responsáveis; 3. o governo é, ou deve ser instituído para o comum benefício, proteção e segurança do povo, nação ou comunidade;²⁵²

²⁴⁸ SPINOZA, Benedictus de. **Tratado político I Baruch de Espinoza**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009 (Clássicos WMF). p. 38-40.

²⁴⁹ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**, 4ª. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2017, Pg. 38.

²⁵⁰ YARDLEY, C. D. M. **Introduction to British Constitutional Law**. Londres: Butterworths. 1978. p. 84.

²⁵¹ DA SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 154.

²⁵² DA SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 154.

O Estado Social nos moldes atuais precisou sofrer um processo de amadurecimento, que passou pela criação das primeiras constituições escritas, com menções apenas às normas que propiciavam as bases de sustentação de um estado constitucional, até a evolução de suas disposições mediante a incorporação nos textos de normas sobre Direitos Sociais.

Sob essa perspectiva, o movimento constitucionalista moderno surgiu com dois grandes objetivos principais²⁵³: a limitação do poder, com a necessária organização do estado; e o reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais.

A partir dessa concepção inicial de limitação do poder e da busca pela implementação apenas dos direitos civis e políticos (direitos de primeira dimensão), surgiu o segundo grupo de direitos, aquele integrado pelos denominados direitos de segunda dimensão (econômicos, culturais e sociais).

Justamente por tal razão a literatura jurídica tradicional classificou os Direitos Sociais como insertos nas normas de cunho programático, “que indicam planos ou programas de atuação governamental. Estas não só reclamam lei ordinária de complementação ou regulamentação, mas também muitas vezes exigem medidas administrativas para que possam se tornar efetivas.”²⁵⁴

Tais direitos surgem da necessidade decorrente da crise do Estado Liberal e sua insuficiência para atender aos anseios da população, de modo que a evolução para o que se denominou de *Estado Social de Direito* acabou por representar a quebra inevitável do paradigma vigente, eivado de padrões estanques de igualdade e liberdade preconizados.

Parte-se agora para uma perspectiva diferente, em que se busca a diminuição das desigualdades socioeconômicas entre os membros da sociedade. Destacam-se aqui as constituições do México (1917) e da Alemanha – Weimar – (1919)²⁵⁵, e é nesse cenário que são compreendidos em uma segunda dimensão de

²⁵³ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014. p. 32.

²⁵⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 10.

²⁵⁵ QUADROS, José Luiz de Magalhães. **Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 217.

direitos fundamentais. A partir de então o Estado (Social) não é mais um sujeito oponível da sociedade, mas um provedor das necessidades inicialmente básicas para sua existência e prosperidade.

Destarte, muito por ocasião da queda do positivismo jurídico e ascensão do pós-positivismo escorado no pensamento iluminista, com a força normativa dos princípios constitucionais, após a difusão da visão teórica de Ronald Dworkin e Robert Alexy, percebeu-se que o Direito, após a metade do século XX, era incompatível com aquela visão positivista limitada.

Para Ingo Wolfgang Sarlet²⁵⁶, “a história dos direitos fundamentais é também uma história que desemboca no surgimento do moderno Estado constitucional”.

Os direitos sociais, portanto, já são nesse momento histórico uma realidade tangível. Mas isso não basta. No Brasil, principalmente, é preciso concretizar, de fato, a promessa constituinte.

A problemática sobre a eficácia dos direitos sociais e sua exigibilidade perpassa ainda por um contexto histórico. É que esse ambiente criado a partir de uma maior intervenção do Estado na consecução dos direitos fundamentais de segunda dimensão impactou na expansão da Administração Pública e consequentemente seu aparato, de modo que, a partir dos anos de 1980, o Estado Social passou a se enfraquecer em função das demandas sociais inesgotáveis.²⁵⁷

Nas palavras de Vinícius de Assis:

Isso tudo impôs uma onda de racionalização de gastos e de restrições de direitos fundamentais sociais ao resgatar aspectos do liberalismo em uma nova roupagem: a do neoliberalismo. Daí adveio outro modelo de Estado: o Estado de Direito, hoje vigente, também denominado de Estado Social e Democrático de Direito ou tão somente Estado Constitucional, que se estrutura sobre os princípios da juridicidade,

²⁵⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 42.

²⁵⁷ NETTO, Luísa Cristina Pinto. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Porto Alegre: Livraria do advogado editora, 2010. p. 30-33.

democracia, socialidade e, sobretudo, na dignidade da pessoa humana.²⁵⁸

Sob essa perspectiva, surge o debate doutrinário quanto à exigibilidade dos direitos fundamentais sociais, que na prática demanda uma atuação estatal, atuação essa limitada e dependente de vários fatores para a garantia do mínimo existencial dentro da reserva do possível.

Segundo Paulo Gustavo Gonet Branco²⁵⁹, tais direitos sociais, justamente porque assim dispostos na Constituição Federal – normas de caráter prestacional – apenas podem ser implementados com amplo efeito mediante interposição/intermediação do legislador, notadamente pelo fato de que as disposições constitucionais não determinam sua imposição forçada por meio de proposições obrigatórias. Ademais, seriam apenas concretizados diante de uma situação econômica favorável.

Essa indisponibilidade de recursos financeiros para a implementação dos Direitos Sociais, em cotejo com as necessidades da população, demanda escolhas trágicas dentro do curto orçamento, que deve ser trabalhado dentro do que se entende por reserva do possível²⁶⁰, ou seja, daquilo que as disponibilidades materiais do Estado permitem. Nas palavras de Stephen Holmes e Cass Sunstein “levar a sério os direitos significa levar a sério a escassez”²⁶¹.

²⁵⁸ ASSIS, Vinicius de. **A INSUSTENTABILIDADE SOCIAL DA LEI N. 13.467/2017**: transnacionalidade e globalização como fatores de contenção para efetividade de direitos fundamentais sociais. 2022. 291 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2022. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/420/2023%20-%20TESE%20-%20VINICIUS%20DE%20ASSIS.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

²⁵⁹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p.146.

²⁶⁰ A reserva do financeiramente possível (Vorbehalt des finanziell Möglichen) está ligada à famosa decisão *numerus clausus* do Tribunal Constitucional Federal alemão (Numerus-clausus-Urteil), que versou sobre o número de vagas nas Universidades do país e o fato de a liberdade de escolha de profissão ficar sem valor caso inexistentes as condições fáticas para sua efetiva fruição. Assentouse, então, que pretensões destinadas a criar os pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito estão submetidas à reserva do possível (Vorbehalt des Möglichen) enquanto elemento externo à estrutura dos direitos fundamentais. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série IDP) 1720, p. 1399-1400.

²⁶¹ Stephen Holmes, Cass Sunstein, **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. Nova York: W. W. Norton & Company. 1999.

A partir desse raciocínio, a implementação dos sobreditos direitos sociais acaba ficando dentro da margem de discricionariedade política, em última análise.

José Afonso da Silva²⁶², assume uma posição menos rígida sobre a aplicabilidade dos direitos fundamentais, assevera o autor que tal força normativa dos direitos fundamentais sociais se iniciou com a Constituição de 1934. A partir de então passou-se a observar a necessidade de implementação prática de tais direitos à luz do pensamento social, como as normas de eficácia diferenciada, de aplicação imediata pelo seu caráter preceptivo²⁶³.

Nas palavras de Luiz Roberto Barroso “A aproximação quase absoluta entre Direito e norma e sua rígida separação da ética não correspondiam ao estágio do processo civilizatório e às ambições dos que patrocinavam a causa humana.”²⁶⁴

Daí que a promessa constitucional esculpida no artigo 6º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil²⁶⁵, não pode passar de mera previsão como efeito encantatório, devendo ser implementada na prática, porquanto de utilidade concreta.

Liana Cirne Lins²⁶⁶ frisa que a exigibilidade dos direitos sociais encontra barreiras: na baixa densidade normativa, na reserva do financeiramente possível e nas reservas do legislador e do administrador.

Para a autora, as normas carregadas de conteúdo programático, a despeito de tal característica, não devem deixar de ser aplicadas, dada a força

²⁶² SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 6. ed. São Paulo, 2009. p. 184.

²⁶³ KRELL, Andreas J. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 144, out-dez. 1999. p. 243. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/545/r144-17.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²⁶⁴ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. São Paulo. Saraiva, 2006. p. 326.

²⁶⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 dez. 2023.

²⁶⁶ LINS, Liana Cirne. **A justicialidade dos direitos fundamentais sociais: uma avaliação crítica do tripé denegatório de sua exigibilidade e da concretização constitucional seletiva**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 46, n. 182, abr/jun. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194915>. Acesso em 20 dez. 2023. p. 51-72.

normativa da Constituição, de modo que necessariamente possuem carga eficaz suficiente para serem exigidas no plano prático-concreto.

Ingo Wolfgang Sarlet²⁶⁷ aduz ser vedado, inclusive, ao Judiciário o *non liquet*, e que a natureza programática das normas atinentes aos direitos fundamentais sociais impõe efeitos imediatos em sua aplicabilidade.

A jurisprudência do STF já enfrentou a temática na Ação de descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 45, de relatoria do Ministro Celso de Mello²⁶⁸, que bem ponderou a questão atinente ao mínimo existencial como elemento fundamental à dignidade humana e alvo dos gastos público, de modo que, apenas ao atingi-lo é que se abre a discussão quanto aos recursos remanescentes e onde serão investidos. Daí que o mínimo existencial é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível quando associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias.

O que não se pode deixar de mencionar é que o pano de fundo de toda essa discussão acerca da perspectiva histórica dos direitos sociais perpassou por uma modificação no pensamento filosófico sobre o Direito.

Com o passar dos anos restou patente a percepção de que o interesse coletivo não vinha sendo atendido, mormente a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, por essa razão esses problemas foram elevados a Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, respectivamente os objetivos de número um e dez estabelecido pelas Nações Unidas.

O modelo constitucional adotado no Brasil prevê que a eficaz atuação do poder público perpassa pela vontade política dos gestores, uma vez que é função típica do Executivo a gestão da coisa pública. Inobstante isso, as instituições de controle, bem como o Ministério Público, podem cobrar esse gerenciamento eficiente

²⁶⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraivajur, 2018. p. 576-577. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553602377/recentp>.

²⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adpf 45 nº ADPF 45, Adpf - Políticas Públicas - Intervenção Judicial - "Reserva do Possível". Relator: Min. Celso de Melo. **Adpf 45**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 30 abr. 2025.

dos recursos públicos para que os direitos sociais sejam, de fato, implementados na prática e não repousem apenas no texto legal como promessa.

Partindo-se da premissa de que os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) demandam, para a implementação, a existência de instituições eficientes, a Organização das Nações Unidas instituiu também o objetivo de número dezesseis: paz, justiça e instituições eficazes.

Diante da necessidade de implementação dos direitos sociais no Brasil, à luz ainda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, criou-se em nosso país a recorrente prática de levar ao Poder Judiciário os problemas relacionados a essa falta de implementação, principalmente depois da concepção neoconstitucionalista como base filosófica do Direito.

Como forma de melhor compreender a temática ligada à implementação dos direitos sociais e eficácia normativa das normas, é fundamental esclarecer alguns pontos sobre as bases filosóficas do Direito, desde o jusnaturalismo até o neoconstitucionalismo.

2.3.1 Bases filosóficas do direito e direitos sociais

O jusnaturalismo parte da premissa de que existia uma justiça inata, universal e necessária. Coube a Cícero a disseminação desse pensamento em Roma, em sua obra conhecida como *Da República*, que exerceu forte influência no pensamento cristão.²⁶⁹

Para Luiz Roberto Barroso, o jusnaturalismo representa:

(...) um conjunto de valores e de pretensões humanas legítimas que não decorrem de uma norma emanada do Estado, isto é, independem do direito positivo. Esse direito natural tem validade em si, legitimado por uma ética superior, estabelece limites à própria norma estatal.²⁷⁰

²⁶⁹ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004. p. 318.

²⁷⁰ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004. p. 318.

Inobstante as variadas concepções, o Direito natural apresenta-se fundamentalmente em duas versões: a) a que diz ser ele uma lei criada pela vontade de Deus; b) e a que afirma ser uma lei ditada pela razão.²⁷¹

Em sua versão moderna, associada ao pensamento de Hugo Grócio (1583-1645), o Direito Natural passa a abandonar sua raiz medieval, escorada no ambiente teleológico em que se desenvolveu isso, a partir do século XVI, para agora dar ênfase à natureza e à razão humana, vindo a marcar a sociedade moderna.

A modernidade, que se iniciara no século XVI, com a reforma protestante, a formação dos Estados nacionais e a chegada dos europeus à América, desenvolve-se em um ambiente cultural não mais submisso à teologia cristã. Cresce o ideal de conhecimento, fundado na razão, e o de liberdade, no início de seu confronto com o absolutismo. O jusnaturalismo passa a ser a filosofia natural do Direito e associa-se ao iluminismo na crítica à tradição anterior, dando substrato jurídico-filosófico às duas grandes conquistas do mundo moderno: a tolerância religiosa e a limitação ao poder do Estado. A burguesia articula sua chegada ao poder.²⁷²

A base filosófica jusnaturalista contribuiu para a criação do pensamento que dominou a sociedade antiga, servindo como mola propulsora das revoluções liberais ocorridas na Inglaterra, com a Revolução Gloriosa de 1689; nos Estados Unidos da América em 1776 e na França, com a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – 1789²⁷³.

Barroso²⁷⁴ acrescenta que “o Estado Liberal ficou associado a esses eventos e a essa fase da história da humanidade. O constitucionalismo moderno inicia sua trajetória.”

Esse Estado liberal surgido a partir das revoluções acabou por consolidar aqueles ideais preconizados em normas Constitucionais escritas, o que

²⁷¹ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004. p. 319.

²⁷² BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004 p. 319.

²⁷³ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004. p. 320.

²⁷⁴ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 66. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004. p. 320.

também contribuiu para a consolidação de textos legais codificados, marcando de uma vez por todas o auge do Direito Natural.

Assevera André de Ramos Carvalho que “a razão para a existência do Estado consiste na necessidade de se dar segurança ao indivíduo, diante das ameaças de seus semelhantes”²⁷⁵, Estado esse que Thomas Hobbes chama de Leviatã. É justamente esse Estado que provoca a antítese dos direitos humanos, pois no princípio o homem abdicou de sua liberdade em nome do Estado, agora esse mesmo estado tudo pode.

Sucedee que esse foi justamente o ponto de virada do pensamento filosófico jusnaturalista, que passara a ser superado. Os dois milênios de história da humanidade e todas as lutas travadas pelo homem, quando concebidos por meio de textos escritos os Direitos até então conquistados, passou-se então à ideia de que o que está fora do ordenamento não poderia ser considerado Direito.

Surge então o positivismo jurídico, como nova base filosófica do Direito.

O positivismo jurídico como filosofia do Direito já nasce alimentado pelo pensamento científico, na fase em que o homem alcança sua maturidade racional, sob a perspectiva de que todas as respostas para os dilemas humanos passam a ser encontradas na ciência – único conhecimento válido, até mesmo frente à religião²⁷⁶.

A doutrina do positivismo filosófico então foi importada para o campo do Direito, formando assim o positivismo jurídico, com o objetivo de se criar uma ciência jurídica.

Com o passar do tempo, passou-se a perceber que as ideias sobre moral, que fundavam o ideal jusnaturalista, deixaram de ser consideradas no positivismo jurídico. Se o Direito é norma emanada da fonte legitimada – Estado –, o que não está representado no ordenamento jurídico já não passa a ser direito, portanto, não tem força imperativa ou cogente.

²⁷⁵ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**, 4ª. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2017, pg. 40.

²⁷⁶ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004. p. 323.

Para Barroso²⁷⁷, o jurista Norberto Bobbio representa bem esse pensamento em sua célebre obra *Positivismo Jurídico* quando afirma que o Direito passa encontrar fundamento em juízo de fato, abandonando a premissa valorativa da norma – juízo de valor. Questões sobre justiça e legitimidade não passam mais a fazer parte da discussão jurídica. Complementa Barroso²⁷⁸ que Hans Kelsen, em sua *Teoria Pura do Direito*, que teve sua primeira edição datada de 1934, foi determinante para o apogeu do positivismo jurídico.

O pensamento positivista pode ser caracterizado: pela aproximação quase total entre direito e norma; na afirmação de que o Direito é estatal, ou seja, é apenas aquele que emana do Estado a partir de suas normas criadas; o ordenamento jurídico é completo por si só, ou seja, é Direito o que está positivado, não o sendo o que não está – o Direito não possui lacunas; a validade da norma encontra amparo apenas na observância do procedimento para sua criação, independentemente do conteúdo; e a aplicação da norma decorreria do mero juízo de subsunção, processo lógico dedutivo de submissão da relação fática (premissa menor) à lei escrita (premissa maior), sem espaço interventivo, mas sim de cunho declaratório por parte do intérprete²⁷⁹.

Em seu auge, o positivismo jurídico, apartado da moralidade, serviu como sustentáculo a regimes de governo autoritários, que se valiam da sobredita abordagem filosófica do Direito para justificar as maiores atrocidades já vividas pela humanidade nos tempos modernos (Segunda Guerra Mundial).

Barroso afirma que: “O fetiche da lei e o legalismo acrítico, subprodutos do positivismo jurídico, serviram de disfarce para autoritarismos de matizes variados.”²⁸⁰

²⁷⁷ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004. p. 323.

²⁷⁸ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004. p. 323.

²⁷⁹ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004. p. 323.

²⁸⁰ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004. p. 324.

Ao fim e ao cabo, sua decadência ocorreu no mesmo momento em que os regimes autoritários tiveram sua derrocada no fim da Segunda Guerra Mundial, com a queda do regime fascista na Itália e nazista na Alemanha em 1945.

Perante o tribunal de Nuremberg, aqueles que foram julgados alegaram que agiram de acordo com a lei e ordem de superiores para justificar a prática de seus atos. Tais atos nada mais eram do que os reflexos inexoráveis da dogmática positivista exercida sobre sua função fóbica da moral.

Para o julgamento perante o Tribunal de Nuremberg os países vencedores da Segunda Guerra Mundial (EUA, Inglaterra, França, Rússia e China – Aliados) estabeleceram os Princípios de Nuremberg, o que pode ser considerado o marco histórico da reviravolta contra a filosofia positivista.

The Nuremberg principles were a set of guidelines for determining what constitutes a war crime. In resolution 95 (I), the General Assembly affirmed the principles of international law recognized by the Charter of the Nuremberg Tribunal and the judgment of the Tribunal ('the Nuremberg principles'). (...) Translated into law-making terms, this approval and support meant that the world community had robustly set in motion the process for turning the principles at issue into general principles of customary law binding on member States of the whole international community.²⁸¹

A partir dos Princípios de Nuremberg a comunidade jurídica internacional passou a estabelecer a força normativa aos princípios gerais consuetudinários válidos para todos os membros.

Em seu Princípio II²⁸², fica bem clara a noção de que o fundamento positivista sucumbe à ideia de humanidade e moralidade, na medida em que prevê a punição para todos aqueles que praticaram um crime internacional, mesmo estando os atos acobertados pela norma interna. Os crimes internacionais previstos no

²⁸¹ RAI, Neetij. Significance of Nuremberg Trial in the Development of International Humanitarian Law. **Ssrn Electronic Journal**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 1-15, nov. 2013. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2300970>. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2300970>. Acesso em: 30 abr. 2025.

²⁸² RAI, Neetij. Significance of Nuremberg Trial in the Development of International Humanitarian Law. **Ssrn Electronic Journal**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 1-15, nov. 2013. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2300970>. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2300970>. Acesso em: 30 abr. 2025.

juízo de Nuremberg estavam codificados no Princípio VI, que seriam os crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

A partir da segunda metade do século XX, o Direito já não encontrava espaço na doutrina positivista. A ética e a moral outrora abandonados retomam seu lugar de destaque.

Diante da nova abordagem, o retorno ao jusnaturalismo também não parecia ser a melhor opção a ser traçada, dado o elevado grau de abstração, vagueza e subjetivismo de seus fundamentos. O que ocorreu foi uma mescla entre o positivismo e jusnaturalismo, resultando em uma filosofia que trazia como fundamento para essa nova ordem a moral e a justiça.

Barroso argumenta no sentido de uma virada kantiana, como ficou conhecida na literatura jurídica.

O pós-positivismo não surge com o ímpeto da desconstrução, mas como uma superação do conhecimento convencional. Ele inicia sua trajetória guardando deferência relativa ao ordenamento positivo, mas nele reintroduzindo as ideias de justiça e legitimidade.²⁸³

Cumprir esclarecer que a ideia de princípio não surge neste momento histórico. Há muito já se estabelecia como *dever ser* aqueles princípios gerais que guiavam a comunidade antiga. O próprio Direito romano sintetizou os princípios básicos que deveriam ser observados: “Viver honestamente, não lesar a outrem e dar a cada um o que é seu.”²⁸⁴

O marco fundamental para a quebra do paradigma positivista deve-se ao fato de que agora os princípios, sempre consagrados no direito desde a Antiguidade, agora passam a ter força normativa, sejam eles explícitos ou não.

Nessa linha de inteligência, os princípios desempenham um papel fundamental no ordenamento: a) condensam valores; b) conferem unidade ao sistema; c) condicionam a atividade do intérprete²⁸⁵. Significa isso que não mais são

²⁸³ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004, p. 326.

²⁸⁴ NADER, Paulo, **Filosofia do direito**. São Paulo: Forense. 2000, p. 82.

²⁸⁵ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004. p. 326.

vistos como meras diretrizes axiológicas, porquanto agora possuem status de norma jurídica.

Enquanto as regras possuem um nível de aplicabilidade mais objetivo, os princípios possuem uma carga valorativa mais densa, que permitem ao intérprete conceber a norma adequada ao caso concreto a partir da análise das circunstâncias fáticas. É justamente esse maior grau de abstração dos princípios que permite ao intérprete desempenhar seu papel com maior flexibilidade.

Expoente na temática, Ronald Dworkin²⁸⁶ estabeleceu que as regras seriam aplicáveis a partir da fórmula do tudo ou nada (*all or nothing*), de modo que, ou a regra enquadra-se perfeitamente à situação fática ou não será aplicada, em um juízo de subsunção objetiva. Já os princípios, em razão da sua maior carga valorativa, seu peso e importância, aplicam-se por meio da técnica da ponderação.

Por isso diz Robert Alexy, em sua obra Teoria dos Direitos Fundamentais²⁸⁷, que as regras veiculam mandados de definição, enquanto os princípios são mandados de otimização.

Dada essa peculiar característica dos princípios, no sentido de que possuem um grau de abstração mais elevado, não raro sua incidência pode alcançar situações diferentes. Nesse momento haverá um choque entre os princípios, o que deve ser encarado como natural, logicamente. Se assim não o fosse, o princípio teria o mesmo comportamento de uma regra, com incidência precisa.

No choque entre princípios, o aplicador do direito deve se valer de uma técnica mais apurada para sopesar qual deles, naquela ocasião, merece predileção.

Diante desse conflito entre princípios (antinomia), a doutrina estabeleceu critérios para a solução. Norberto Bobbio²⁸⁸ afirma que os princípios podem ser ponderados a partir de três critérios tradicionais: hierarquia, cronologia e

²⁸⁶ BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004. p. 326.

²⁸⁷ ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. p. 81.

²⁸⁸ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1990. p.81.

especialidade. Pelo primeiro critério (hierarquia), a norma de maior grau hierárquico sobreleva-se em relação à outra; na cronologia, a norma posterior prevalece sobre a norma anterior, quando disciplinam a mesma matéria; já pelo critério da especialidade, a norma que dispõe de maneira mais específica a matéria tem preferência sobre a norma genérica.

Ocorre que, quando o choque se dá entre normas constitucionais, de mesmo grau de hierarquia, editadas no mesmo momento, os critérios citados não possuem tanta eficiência prática. É justamente aí que a ponderação como técnica deve ser adotada pelo intérprete aplicador da norma.

Por isso a evolução do pensamento dogmático voltado à resolução de conflito entre princípios demanda que na atuação prática o intérprete não escolha de forma arbitrária um princípio em prejuízo do outro. Tal concepção denota a busca por uma teoria moderna que aponte um caminho mais objetivo na resolução de conflitos entre princípios, notadamente os de ordem constitucional.

Como forma de resolver tais conflitos, o ordenamento atual selecionou outros princípios de natureza instrumental, na busca de conferir essa objetividade e evitar arbitrariedades. Consagram-se aqui os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, dignidade da pessoa humana, dentre outros²⁸⁹.

Certo é que, sempre diante de um conflito entre princípios, a ponderação nunca deverá excluir por completo um em detrimento de outro ou outros – há casos de choque entre mais de dois princípios –, isso porque em cada um deles existe um núcleo duro inafastável – mínimo existencial.²⁹⁰

Pois bem. Diante de toda a exposição acerca da evolução dos direitos sociais, bem como a ideologia filosófica que justificava a implementação desses direitos, restou patente que a contemporaneidade vive uma explosão de normas, seja com status de regra, seja de princípio, todos agora voltados a implementar o que na

²⁸⁹ BARROSO. Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004 p. 328.

²⁹⁰ BARROSO. Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004. p. 330.

prática apenas era possível se as premissas (maior e menor – fato e norma), tivessem sua exata combinação.

Os direitos sociais, portanto, são exatamente o tipo de direito que deve disputar espaço entre as pautas dos gestores, não apenas por terem sido elevados a status normativo (legal, constitucional ou principiológico), mas também por decorrerem de muita luta.

É certo dizer que há muito sangue humano por trás de cada disposição legal ou constitucional que evidencia certo Direito, sobretudo os sociais de cunho constitucional. É o respeito a essa historicidade que clama pela concretude dos direitos sociais.

Por isso, não se concebe mais qualquer entrave, legal ou burocrático, acerca da necessária aplicabilidade dos direitos sociais, seja pelo respeito à sua evolução histórica, até o alcance de status constitucional, seja pela moderna visão filosófica do Direito através do neoconstitucionalismo.

É esse fervor normativo com sede de concretude que viabiliza o ambiente propício para a judicialização, permitindo uma postura proativa do Poder Judiciário, ambiente propício às ondas renovatórias do acesso à justiça.

2.3.2 O acesso à justiça como garantia de direitos

Essa onda que se propagou no âmbito da implementação de direitos acabou gerando discussões sobre sua efetivação, notadamente em relação à forma como tais direitos seriam acessíveis à população.

Mauro Cappeletti aduz que:

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade do direito é destituída de sentido, na ausência efetiva de mecanismos para sua efetiva reivindicação.²⁹¹

²⁹¹ CAPALETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Ed, Fabris. 1988, pg. 12.

Se a efetivação de qualquer direito, por mais nobre que ela seja, depende do acesso, argumenta o autor que o acesso à justiça é “o mais básico dos direitos humanos.”²⁹²

Dentro da problemática envolvendo a efetivação do acesso à justiça, sua evolução perpassou por acontecimentos que marcaram a sua historicidade. Nessa linha de intelecção, surgiu a primeira onda renovatória de acesso à justiça, fruto dos primeiros esforços objetivando a implementação desse direito.

Nesse primeiro momento, o Estado passou a conceber algumas formas de acesso a direitos às pessoas pobres. Isso porque a violação de direitos demandava a contratação de advogado, mas isso era possível apenas àqueles com mais riqueza. Os pobres eram duplamente lesados, porquanto, além da violação de direitos, não tinham acesso aos mecanismos de justiça para a devida reparação.

A partir disso, o Estado passou a envidar esforços para a formulação de modelos de assistência jurídica integral e gratuita. No caso do Brasil, esse modelo é representado pela Defensoria Pública²⁹³, em que os Defensores Públicos são remunerados pelos cofres públicos.

A segunda onda renovatória está atrelada aos direitos difusos e coletivos, e o primeiro dilema diz respeito à legitimidade para a atuação do órgão representativo.

Isso porque os litígios de difusão global, local e irradiada, na classificação de Edilson Vitorelli²⁹⁴, com grau de conflituosidade elevado, dada a complexidade litigiosa, impõem uma escolha condigna desse representante do grupo violado.

O Estado então imprimiu esforços para o enfrentamento dessa problemática. No Brasil, especificamente, a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85)²⁹⁵

²⁹² CAPALETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Ed, Fabris. 1988, pg. 13.

²⁹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Acessível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 jul. 2025.

²⁹⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

²⁹⁵ BRASIL. Lei da Ação Civil Pública – Lei federal n. 7.347/85. Acessível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em 27 jul. 2025.

trouxe a previsão de vários legitimados em seu artigo 5º, dentre eles o Ministério Público.

Apesar do rol expresso na lei referida, discute-se a possibilidade dessa representatividade ser ampliada com base no critério judicial.

Já a terceira onda renovatória perpassa por uma reavaliação das instituições de justiça, com foco na efetividade de direitos, o que acaba por desaguar nos métodos alternativos de resolução de conflitos.

Inicialmente, como já assinalamos, esse enfoque encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudança nas estruturas dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar a sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de resolução de conflitos.²⁹⁶

Com as ondas renovatórias do acesso à justiça devidamente delineadas, passa-se à análise da judicialização como instrumento de efetivação desses direitos.

2.4 A judicialização e o ativismo judicial como desafios à concretização das promessas do legislador

A partir da premissa de que os Direitos Sociais não são mais uma promessa descompromissada do legislador, sobretudo do legislador constituinte, sobreleva-se a necessidade de atuação estatal a partir dos órgãos imbuídos da função típica de suprir a população por meio das políticas públicas.

Contudo, nem sempre esses órgãos agem tal qual determina o texto constitucional. Por consequência, em função do modelo misto de controle de constitucionalidade adotado no Brasil, o binômio ativismo-autocontenção passa a ser pendular, variando de acordo com o grau de prestígio dos outros dois poderes em relação ao Poder Judiciário²⁹⁷, de modo a sobrepor-se este, por muitas vezes, no trato

²⁹⁶ CAPALETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Ed, Fabris. 1988, pg. 71.

²⁹⁷ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no direito brasileiro**: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. revisada e atualizada. São Paulo. Saraiva 2009. p. 337.

da coisa pública, a quem os sujeitos de direito se socorrem na busca do que garantiu no texto legal devido à omissão inconstitucional.

A decisão judicial então passa a levar em consideração não apenas o texto escrito, mas considera as circunstâncias fáticas, em cotejo com a norma, para alcançar uma solução justa para o caso concreto (aproximação entre o Direito e ética), podendo estender seus fundamentos e fincar suas convicções ainda em bases principiológicas.

Para Luís Roberto Barroso:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: Congresso Nacional e Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministros e a administração pública em geral.²⁹⁸

Continua o autor afirmando que a judicialização nada mais é do que a “transferência de poder para juízes e tribunais”²⁹⁹, com implicações no que concerne à linguagem, argumentação e modo de participação social.

Acrescenta que tal processo se deve a alguns fatores³⁰⁰, dentre os quais a constitucionalização abrangente, com o incremento no texto constitucional de matérias que poderiam muito bem fazer parte da legislação ordinária, consequência de uma tendência iniciada nas constituições de Portugal (1976) e Espanha (1978).

Para Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento³⁰¹, atualmente, desde as causas mais complexas até os mais singelos conflitos levados ao Judiciário, os dispositivos constitucionais são mencionados nas argumentações peticionais e

²⁹⁸ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no direito brasileiro**: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva 2009. p. 332.

²⁹⁹ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no direito brasileiro**: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva 2009. p. 332.

³⁰⁰ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 19 dez. 2023. p. 24.

³⁰¹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. Edição Kindle local 670/677.

apropriados pelos magistrados quando dos provimentos jurisdicionais. Isso também inclui os debates políticos e as reivindicações da sociedade civil. Em última análise, é certo dizer que o discurso constitucional foi democratizado.

Outro fator seria o processo de redemocratização do país³⁰², com a transmutação do Poder Judiciário em verdadeiro poder político, abandonando o status de mero departamento técnico-jurídico especializado, o que foi potencializado pelo ingresso no Supremo Tribunal Federal de ministros com investidura sem ligação ao regime militar, bem como pela revivência da cidadania e aumento do acesso à informação pelos cidadãos, que passaram a ter consciência de seus direitos. O aumento da relevância de órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública contribuíram para o crescimento de demandas em prol dos direitos sociais.

Por fim, o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade³⁰³ trouxe sua contribuição para o processo de judicialização, na medida em que previu ampla legitimidade, incluindo inúmeros órgãos, bem como entidades públicas e privadas, permitindo que o STF pudesse decidir sobre quase qualquer questão política ou moral.

A judicialização tem como contraponto a autocontenção judicial, que possui com fundamentos centrais: a aplicação estrita do texto constitucional às situações insertas em seu campo de atuação; rigidez nos critérios de controle de constitucionalidade; e abstenção na atuação política estatal. Em outras palavras, tal postura respeita o campo de atuação do Executivo e Legislativo.³⁰⁴

Noutro giro, a proatividade do Judiciário (ativismo judicial), com seu discurso legitimador fortalecido pela crise democrática que arruinou a promessa do constituinte, demonstra certos problemas. Barroso³⁰⁵ aponta: os riscos para a

³⁰² BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no direito brasileiro**: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. revisada e atualizada. São Paulo. Saraiva 2009. p. 332.

³⁰³ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no direito brasileiro**: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. revisada e atualizada. São Paulo. Saraiva 2009. p. 333.

³⁰⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no direito brasileiro**: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. revisada e atualizada. São Paulo. Saraiva 2009. p. 334.

³⁰⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no direito brasileiro**: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. revisada e atualizada. São Paulo. Saraiva 2009. P. 338-346.

legitimidade democrática, a politização da justiça e a ausência de capacidade institucional do Judiciário e seus limites.

Quanto à legitimidade democrática, para o autor, juízes, desembargadores e ministros não são eleitos pelo povo, porém, embora não tendo o batismo da vontade popular, exercem inegavelmente um poder político.

Sérgio Cruz Arenhart³⁰⁶ assevera que é mais adequado o exercício da autocontenção, sem a indevida invasão nas competências constitucionais previstas para os demais poderes, sob pena de se judicializar a política, caso se deixe nas mãos do Judiciário o mister principal de efetivar valores constitucionais.

Waldron³⁰⁷, por sua vez, consigna que diante do impasse acerca da ponderação de interesses, então que seja sempre a melhor saída “confiar ao legislador a escolha o final do caminho a ser seguido.”

Tal perspectiva do minimalismo judicial é difundida também por Cass Sunstein³⁰⁸, para quem a atividade judicial pode até, inclusive, deixar de ser exercida, o que chamou de *virtudes passivas*, tudo em homenagem ao amadurecimento da controvérsia ou à preferência pela solução por parte das instâncias legítimas de poder.

Para além da crítica doutrinária, o exercício da parcela desse poder político, seja invalidando, seja sobrepondo-se aos atos do Legislativo e Executivo, encontra resistência no caráter contramajoritário³⁰⁹ da atuação judicial, que deve ser meticulosamente desempenhada à luz da harmonia entre os poderes existentes.

³⁰⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Jobim Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters. 2022. p. 208.

³⁰⁷ WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, 10 abr. 2006. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/198475080?sourcetype=Scholarly%20Journals>. Acesso em: 30 abr. 2025. p. 1353.

³⁰⁸ SUNSTEIN, Cass R. Foreword: leaving things undecided. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 110, n. 1, p. 1-96, out. 1996. Disponível em: <https://andersonteixeira.com/data/documents/Sunstein-Leaving-things-undecided.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

³⁰⁹ BICKEL, Alexander. **The least dangerous Branch**. 2. ed. New Haven: Yale University Press. 1986. p. 16.

Baruch de Spinoza, no seu tratado político, já aduzia que um Estado constituído que tenha um poder judicante, para ser legítimo esse poder, deveria submeter-se à regulação (sistema de freios e contrapesos):

Para administrar a justiça, deve ser formado um outro conselho só de juristas, cuja tarefa será dirimir os litígios e aplicar penas aos delinquentes. Mas todas as sentenças que forem ditadas por eles deverão ser ratificadas por aqueles que fazem as vezes do magno conselho, para ver se elas foram proferidas na estrita observância dos procedimentos judiciais e sem parcialidade.³¹⁰

Barroso³¹¹ finaliza frisando que a dificuldade contramajoritária finca suas bases em dois fundamentos: o normativo e o filosófico. O primeiro decorre do fato de que, no Brasil, foi a própria Constituição que conferiu tais poderes ao Judiciário; e o segundo emana do produto de duas ideias centrais inerentes ao estado Constitucional: constitucionalismo, como noção de poder limitado, e democracia, como significado da soberania popular.

Quanto ao risco de politização da Justiça, a ideia é que o ambiente processual não seria apropriado para a tomada de decisões com alta carga política.³¹²

Embora em um estado democrático de direito a busca pela realização da promessa constitucional não deva esbarrar na ausência ou má elaboração das normas ou até mesmo na omissão dos gestores, certo é que tais fatores acabam por desequilibrar o pêndulo dos poderes em favor do protagonismo e impulso à legitimação da atuação do Judiciário.

Porém, o que se deve vedar, sob pena de comprometer o princípio da tripartição dos poderes e o pacto federativo, é a atuação do Judiciário livre e desimpedida, tendenciosa ou até partidarizada. Nesse caso, poder-se-ia dizer que direito é política em seu sentido mais nefasto, e que a temida judicialização da política estaria em planos concretos realizada.

³¹⁰ SPINOZA, Benedictus de. **Tratado político I Baruch de Espinoza**; São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009. p. 58.

³¹¹ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no direito brasileiro**: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. revisada e atualizada. São Paulo. Saraiva 2009. p. 338-346.

³¹² ARENHART, Sergio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters. 2022. p. 210.

Por fim, a última objeção à crescente intervenção judicial se afigura na incapacidade institucional do Judiciário e seus limites.

A ausência de conhecimento sobre as limitações financeiras, as repercussões sobre as decisões, bem como a melhor forma de concretização no plano prático (ausência de capacidade operacional), além da falta de conhecimento técnico específico sobre determinadas matérias, acabam por afastar a figura do juiz como o árbitro mais qualificado.³¹³

O juiz de direito como profissional habilitado tem total capacidade para a resolução de demandas concretas no âmbito da microjustiça, como aponta Ana Paula de Barcellos³¹⁴, ainda que a decisão possua certa carga política ou envolva um potencial problema estrutural, a exemplo da imposição de fornecimento de medicamento para certa pessoa ou a realização de uma cirurgia. Na maioria dos casos estará à disposição do magistrado os elementos necessários para o cálculo do impacto da decisão naquele âmbito individualizado.

Ainda assim, mesmo diante da potencial capacidade de mensuração dos impactos da decisão judicial no âmbito da microjustiça, o benefício conferido pelo provimento judicial, às vezes, pode sobejar a esfera daquele beneficiado, provocando um risco ao sistema como um todo, como nos casos de tratamentos de altíssimo custo, que acabam impactando o orçamento e inviabilizando o direito à saúde de outros tantos que não tiveram acesso à justiça.

³¹³ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no direito brasileiro**: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. revisada e atualizada. São Paulo. Saraiva 2009. p. 338-346.

³¹⁴ BARCELLOS, Ana Paula. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**, [s. l], v. 8, n. 2, p. 1-21, out. 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5294/3967>. Acesso em: 30 abr. 2025. p. 18.

Capítulo 3

SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DOS CONFLITOS NA TUTELA DOS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS RELACIONADOS AOS PROBLEMAS ESTRUTURAIS

Os direitos transindividuais, por sua natureza indisponíveis e intimamente vinculados aos diversos direitos sociais, exigem do Estado um comprometimento mais efetivo para a concretização das promessas do legislador constituinte. Apesar das múltiplas tentativas empreendidas ao longo do tempo, a judicialização acabou por se consolidar como um mecanismo de resposta, ainda que tenha revelado limitações relevantes — sobretudo no enfrentamento dos problemas estruturais. Nesse contexto, destaca-se a atuação do Ministério Público como agente indutor de políticas públicas, cuja intervenção se manifesta por meio de distintos métodos de resolução de conflitos, objeto de análise do presente capítulo.

Para tanto, o capítulo será estruturado nos seguintes tópicos: 3.1 – A historicidade dos conflitos e os métodos alternativos de resolução; 3.2 – A legitimidade democrática da intervenção ministerial no âmbito extrajudicial: entre o ativismo e o passivismo; e 3.3 – Soluções para o enfrentamento de problemas estruturais e a atuação do Ministério Público na promoção da sustentabilidade.

3.1 Historicidade do conflito e os métodos alternativos de resolução

Desde os primórdios, o homem, ser sociável, inevitavelmente trava batalhas para a garantia dos interesses de sua individualidade ou comunidade, o que ainda acontece nos tempos atuais, como é o caso da guerra entre Rússia e Ucrânia, e dos conflitos intermináveis no Oriente Médio, movidos por questões políticas, religiosas ou ambas.

No Direito Romano, por influência grega, foram criadas as Leis das XII Tábuas e o Código de Justiniano (*Corpus Juris Civilis*), segundo cita Klabin³¹⁵, provendo a pacificação social pela resolução dos conflitos.

Com a dominação do Estado Liberal no século XIX e início do século XX, as desigualdades sociais provocaram as inevitáveis lutas de classes envolvendo os mais favorecidos (burgueses e clero) e os trabalhadores industriais (proletariado), esse cenário refletiu-se claramente na Revolução Francesa.

O Estado passou a atuar como garantidor dessa pacificação na medida em que tomou para si a responsabilidade de dizer o direito, criando-se o que vira a evoluir para o atual Poder Judiciário, com a função típica de resolver o conflito por meio de atuação imparcial – heterocomposição.

Heller afirma que o Estado se diferencia das outras instituições por possuir um caráter soberano de ação em suas decisões.

O Estado está acima de todas as demais unidades de poder que existem no seu território pelo fato de poderem os órgãos estatais “capacitados” reclamar, com êxito normal, a aplicação, a eles exclusivamente reservada, do poder físico coativo, e também porque estão em condições de executar as suas decisões, dando-se o caso perante quem a eles se opuser, por meio de todo o poder físico coativo da organização estatal atualizado de maneira unitária.³¹⁶

É notório que esse mesmo Estado que se apropriou da função resolutiva dos conflitos, monopolizando-a, com o tempo passou a não mais gozar de credibilidade, dada a ineficácia de seus provimentos ocasionada também pela falta de capacidade de solucionar um número cada vez maior de relações conflituosas, e cada vez mais complexas.

³¹⁵ KLABIN, Aracy Augusta Leme. **História Geral do Direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 230-233.

³¹⁶ HELLER, Herman. **Teoria do Estado**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968, p. 281-282.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, diante de um contexto envolvendo perdedores e vencedores, a visão binária passou a ter evidência, simbolizada pela polarização – bem *versus* mal, conforme destaca Andrade.³¹⁷

O contraponto da linguagem binária é a ternária. É nela que repousam os elementos essenciais para o desenvolvimento da maior parte das metodologias alternativas de resolução de conflitos, a exemplo da mediação.

Para Barbosa³¹⁸ o homem é ternário como forma filosófica, lógica e linguística. “O pensamento ternário, ao incluir o terceiro, abre o tempo espaço que contempla a discussão, fundamentando-o no reconhecimento do valor do outro, que se encontrava encoberto pela ausência de diálogo.”

No Brasil, a título de ilustração, segundo dados do CNJ³¹⁹, em 2020 foram propostas vinte e sete milhões, quatrocentas e setenta e três mil, novecentas e oito ações, quantitativo esse que em 2023 alcançou o patamar de trinta e seis milhões, novecentas e treze mil, novecentas e oitenta e quatro ações.

Diante dessa realidade, a mediação foi criada em 2015 por meio da Lei 13.140³²⁰, objetivando dar maior fluidez à resolução de litígios, criando mecanismos judiciais e extrajudiciais, e aventando a necessidade de a comunidade jurídica voltar os olhos para os meios alternativos.

A mensagem passada pelo legislador, atento à realidade, foi que, sem prejuízo da resolução judicial dos conflitos, o que não se pretende abandonar, os agentes conflitantes, e com maior legitimidade, também possuem total capacidade de resolver, por meio da autocomposição, a tensão gerada pelas pretensões resistidas.

³¹⁷ ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. A mediação e os meios alternativos de resolução de conflitos. **Revista Fórum de Direito Civil – RFDC**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, jan./abr. 2014, p. 08.

³¹⁸ BARBOSA, Águida Arruda. **Mediação Familiar**: instrumento para a reforma do Judiciário. Anais do IV congresso brasileiro de direito de família. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 03-04.

³¹⁹ BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas do Poder Judiciário**. 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 29 jun. 2024.

³²⁰ BRASIL. Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015. **Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em 10 jan. 2025.

O uso da terminologia “alternativos” é justificado por ocasião de sua menção pelo próprio CNJ, na Resolução de número 125³²¹, que trata da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

Na esteira dos meios alternativos, o denominado sistema multiportas, criado por Frank Sander³²², da Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, aduz a importância e a necessidade da existência de variadas formas de resolução de conflitos, insertos ou não no âmbito judicial.

Assim esclarece Solano:

O Sistema Multiportas é um modelo alternativo para solução de conflitos que prevê a integração de diversas formas de resolução dos litígios, sendo judiciais ou extrajudiciais. Por meio dele, o Estado conduz os litigantes para a melhor opção de resolver o conflito, a melhor porta, dentre as já citadas. Assim, para cada tipo de conflito, deve ser adotada a via adequada à sua abordagem a partir da consideração de fatores como as intenções das partes, o perfil da controvérsia e as possibilidades inerentes a cada meio.³²³

Esse modelo não passou despercebido pelo legislador brasileiro quando da publicação do Código de Processo Civil de 2015³²⁴, que previu, em várias passagens, momentos processuais e instrumentos à disposição das partes para a resolução consensual.

Nos artigos 165 a 175 foi dedicado um capítulo para regular a mediação e a conciliação; nos artigos 334 e 695 estruturou-se um modelo de tentativa de composição da demanda antes do oferecimento da resposta, não mais sendo a parte ré citada para apresentar contestação e sim para comparecer à audiência de

³²¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça - CNJ. **Resolução n. 125**. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_125_29112010_11032016162839.pdf. Acesso em 29 jul. 2024.

³²² A expediência da Multi-door Courthouse foi sugerida em 1976 por Frank Sander, Professor Emérito da Harvard Law School, In. SANDERS, Frank. **The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Future**. St. Paul: West pub., 1979.

³²³ SOLANO, Luísa Maria Moreira. **A crise do Judiciário e o Sistema Multiportas de solução de conflitos**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66077/a-crise-do-judiciario-e-o-sistemamultiportas-de-solucao-de-conflitos>. Acesso em: 29 jul. 2024.

³²⁴ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 8, p. 1-74, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

conciliação; já nos artigos 515, III, e 725, VIII, permite-se a homologação judicial do acordo extrajudicial.

Não bastasse, o artigo 515, § 2º, permite que no acordo judicial seja incluída matéria alheia ao objeto litigioso; os acordos processuais atípicos, por sua vez, foram previstos no artigo 190.

Passa-se agora a analisar especificamente os métodos alternativos à resolução de conflitos.

3.1.1 Arbitragem

A arbitragem como técnica de resolução de conflitos corresponde ao meio pelo qual as partes, por meio de uma terceira pessoa escolhida pelo critério da confiança, dita a solução imparcial e definitiva do litígio.

O consenso presente na arbitragem compreende a escolha do meio, bem como do ator – árbitro – que ditará as regras. Pelo fato de a decisão ser emanada de um terceiro imparcial, tendo força de coisa julgada, a arbitragem é classificada como meio heterocompositivo de solução de conflito.

A arbitragem está consagrada em nível constitucional no artigo 114, parágrafos 1º e 2º, da CRFB/88, por isso refuta-se qualquer alegação de inconstitucionalidade do instituto, ainda mais por corresponder uma opção conferida às pessoas capazes para a solução de problemas relacionados a direitos disponíveis. Além disso, não existe qualquer disposição constitucional ou legal que imponha às partes a solução do conflito por meio da heterocomposição estatal, o raciocínio deve ser o oposto.

Também conhecida como jurisdição privada, o instituto é regulado pela Lei de número 9.307/96 e pode ser constituído por meio de convenção de arbitragem, compreendendo tanto a cláusula compromissória quanto o compromisso arbitral.

A cláusula compromissória é a “convenção em que as partes decidem, prévia e abstratamente, que as divergências oriundas de certo negócio jurídico serão

resolvidas pela arbitragem.”³²⁵ Já o compromisso arbitral parte de um ponto concreto, de um conflito já existente, em que as partes fazem a opção de levar a solução ao juízo arbitral, como um “contrato por meio do qual se renuncia à atividade jurisdicional estatal, relativamente a uma controvérsia específica e não simplesmente especificável.”³²⁶

O processo de arbitragem não prejudica a realização da mediação, ocasião em que os institutos se complementariam com o aproveitamento máximo de suas potencialidades.

Esse método de resolução de conflito possui certas características: a) o direito material a ser aplicado como norma pode ser escolhido pelas partes (artigo 2º, parágrafos 1º e 2º, da Lei 9.307/96); b) além do direito material, o árbitro é escolhido pelas partes (artigo 13 da Lei 9.307/96); c) as sentenças não precisam ser homologadas pelo juízo estatal (artigo 31 da Lei arbitral), possuindo a mesma força da coisa julgada tradicional; d) as sentenças arbitrais têm natureza de título executivo judicial (artigo 31 da Lei arbitral, combinado com o artigo 515, VII, do CPC).³²⁷

No que toca à utilização da técnica da arbitragem pelo Ministério Público, a despeito de sua atuação no âmbito dos direitos indisponíveis, ainda que individuais (artigo 127), não é crível que se valha de tal instrumento. A própria Lei de Arbitragem em seu artigo 1º delimita o instituto aos direitos patrimoniais disponíveis.

Seria possível cogitar a sua utilização, o que demandaria esforço argumentativo na delimitação do que seria interesse (in)disponível. Entende-se que passos foram dados nesse sentido a partir do permissivo legal que abre a possibilidade da utilização da arbitragem pelo poder público (artigo 93, XV, da Lei 9.472/97, e artigo 11, III, da Lei 11.079/04), mas isso foge do foco deste trabalho.

³²⁵ DIDIER Jr., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 20. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 206.

³²⁶ DIDIER Jr., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 20ª Edição. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 207.

³²⁷ DIDIER Jr., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 20ª Edição. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 208.

3.1.2 Mediação

Quando deixamos de partir da perspectiva legalista do Direito para permitir o alcance da justiça por meio do consenso, sem a imposição de uma norma vigente por meio do Estado-juiz ou árbitro, evidencia-se a necessidade de uma reflexão sobre a Política Jurídica, bem como sobre como o direito deve ser estruturado.³²⁸

Partindo-se dessa premissa, a mediação surge como um meio alternativo à resolução de conflitos que possibilita uma maior participação das partes no alcance desse consenso, ainda que haja um terceiro intermediando esse conflito.

Regulada pela Lei 13.140/15, a mediação se afasta da arbitragem por não haver a imposição da resolução por um terceiro imparcial, já que são as partes que constroem a solução.

O Código de Processo Civil, já em seu artigo 3º, menciona que a mediação³²⁹, assim como a conciliação e outros métodos alternativos, devem ser estimulados. O parágrafo 3º do artigo 165 dispõe que o mediador atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, de modo que auxiliará os interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, para que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

É por meio do diálogo que a solução deve ser construída a partir do restabelecimento dos vínculos – papel do mediador – nas demandas em que haja esse vínculo prévio entre as partes. O mediador não propõe solução, assim como não tenta convencer as partes sobre o melhor resultado, mas apenas age como instrumento que proporciona o restabelecimento da comunicação até então frágil ou inexistente, e, a partir do diálogo, a solução acaba sendo naturalmente costurada.

³²⁸ SANTO, Davi do Espírito. **Política jurídica e controle jurídico-penal**: elementos para compreensão de políticas criminais. 2014. 391f. Tese (Doutorado). Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí: 2014. p. 43. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Davi%20do%20Espirito%20Santo-2014.pdf>. Acesso em 30 jul. 2024.

³²⁹ Acrescente-se que o CNJ possui um Manual de Mediação Judicial, que retrata em sua passagem a teoria dos jogos, sob o enfoque de como o processo de análise de decisões pode ser realizado considerando a expectativa de comportamento da pessoa com que se interage.

Tal alternativa pode ser implementada fora do processo ou dentro dele, nesse caso o conciliador já passa a ser auxiliar da Justiça, ocasião inclusive em que impedimentos e suspeições podem ser arguidos, nos termos do CPC.

3.1.3 Conciliação

Assim como a mediação, a conciliação é considerada como um dos principais exemplos de “solução alternativa de controvérsia”, ou ADR – *Alternative Dispute Resolution*.

Na conciliação, as partes, que não possuem vínculo anterior, buscam a resolução do conflito de interesses por meio de um conciliador, que participa ativamente do processo, podendo, inclusive, sugerir soluções.

O Código de Processo Civil prevê, no parágrafo 2º do artigo 165, que o conciliador atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, de modo que poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

Assim como mencionado na mediação, as causas de impedimento e suspeição se aplicam ao conciliador, funcionário público, aqueles inscritos no cadastro nacional (artigo 167 do CPC). Assim como os mediadores, os conciliadores podem ser escolhidos pelas próprias partes, podendo ou não ser cadastrados nos tribunais (artigo 168, parágrafo 1º, do CPC).

Aduz Faleck que os modelos atuais de conciliação e mediação previstos na legislação processual vigente são rígidos e não refletem o que a prática demonstra. Enquanto a conciliação permite que o conciliador forneça soluções para o caso e a mediação não, na verdade, a “avaliação e a sugestão são questões de grau.”

Existem mediações mais facilitativas e mais avaliativas, preponderantemente facilitativas, mas com elementos ou momentos sutis de avaliação e sugestão, totalmente avaliativas e assim por

diante. E podem existir conciliações facilitativas, ou menos avaliativas, dependendo do caso concreto e do perfil do conciliador.³³⁰

Para o autor³³¹, a distinção entre mediação e conciliação é meramente histórica, enquanto a conciliação se refere à prática forense nacional, a mediação seria uma leitura mais moderna de uma “atividade que tem o mesmo fim e natureza da conciliação: a facilitação por um terceiro neutro de uma negociação de partes para resolução de uma disputa.”

3.1.4 Negociação direta

Existe um fator que diferencia os métodos tradicionais de resolução de conflitos quando em comparação com a negociação direta. Enquanto os métodos anteriores necessitam da figura de um terceiro imparcial prestando sua contribuição para o alcance da resolução, isso não ocorre na negociação direta.

Enquanto na arbitragem há essa figura do terceiro ditando o resultado da disputa, tal qual a jurisdição estatal; na mediação esse terceiro facilita o diálogo entre as partes sem propor soluções; na conciliação, por sua vez, ele sugere a forma como o litígio pode ser finalizado; por fim, a negociação direta acontece, como o próprio nome sugere, entre as próprias partes litigantes.

Para Viégas³³², na negociação as partes gozam de autonomia a ponto de poderem defender por si sós seus interesses, a fim de que se chegue a uma solução aceitável.

O grande diferencial da negociação direta é que, diante de um ponto de resistência, as próprias partes dialogam e alcançam um consenso. Isso fortalece o acordo final pelo fato de que será pouco provável que futuramente seja desfeito, uma

³³⁰ FALECK, Diego. **Código de Processo Civil anotado**. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo; Curitiba: Ordem dos Advogados, 2015. p. 295-296.

³³¹ FALECK, Diego. **Código de Processo Civil anotado**. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo; Curitiba: Ordem dos Advogados, 2015. p. 295-296.

³³² NUÑEZ VIÉGAS, R. As resoluções de conflito ambiental na esfera pública brasileira: uma análise crítica. *Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 9, n. 2, p. 23-50, 28 dez. 2007. p. 25.

vez que foram as próprias partes que cederam na medida do necessário para que suas pretensões ainda tivessem viabilidade, mesmo que não satisfeitas em sua integralidade.

O brilhantismo da negociação direta é que, ao menos na teoria, não subsiste qualquer resíduo de interesse por qualquer das partes na reformulação do negócio, porquanto o acordo foi o resultado da participação dos próprios interessados.

As negociações diretas nem sempre devem ser realizadas de forma impulsiva, pois o tempo é fator primordial para a força do resultado alcançado. Muitas vezes, o tempo para a reflexão sobre os possíveis efeitos da solução inicial pretendida, por natureza, desperta a necessidade de ajustes e isso geralmente não é percebido na primeira tratativa.

Por isso, a negociação eficaz é aquela que se fortalece com o passar do tempo, com a sedimentação dos propósitos das partes, que cada vez mais compreendem e levam à mesa os ajustes necessários para contornar quaisquer detalhes indesejáveis inicialmente esquecidos.

Apesar da exigência das partes acerca da celeridade na solução da disputa, para os fins da mediação não adianta qualquer precipitação, pois não raro há um arrependimento após o “aperto de mão” quando são esquecidos detalhes que não levariam o acordo a ser feito ou ter sido daquela forma.

3.2 A legitimidade democrática da intervenção Ministerial no âmbito extrajudicial: entre o ativismo e o passivismo³³³

A toda evidência, o Ministério Público tem se destacado quando o assunto é concretização dos direitos sociais, notadamente no âmbito de sua atuação extrajudicial, com os variados instrumentos à sua disposição.

³³³ Parte deste capítulo fora extraída de publicação autoral em artigo científico. ALVES, Leonardo Castelo; ASSIS, Vinicius de. DIREITOS SOCIAIS E A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DA INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROBLEMAS ESTRUTURAIS POR MEIO DOS PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS ESTRUTURAIS. **REVISTAFT**, [S.L.], v. 28, n. 1, p. 1-25, 28 mar. 2024. Zenodo. <http://dx.doi.org/10.5281/ZENODO.10888783>. Disponível em:

Isso vem ocorrendo por causa do poder de resolução no âmbito extrajudicial dos litígios levados ao conhecimento do *parquet*, somado ao fato de que o Poder Judiciário já não mais consegue dar vazão às demandas em larga escala que lá repousa.

Acrescente-se que, por ordem do próprio texto constitucional³³⁴, restou-lhe a incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Certo é que o constituinte do final da década de 80 reconheceu uma importância de magnitude inédita na história brasileira e mesmo no direito comparado ao Ministério Público, conforme assentado por Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet³³⁵, não sendo possível inclusive apontar outra instituição congênere no sistema jurídico estrangeiro comparado ao brasileiro.

Parte da literatura jurídica converge em apontar como origem mais provável do órgão a Ordenança Francesa de 25 de março de 1302, de Felipe IV, o Belo, consoante ensina Hugo Nigro:

Ali, exigiu-se dos Procuradores do Rei que prestassem o mesmo juramento dos juízes, o que os impedia de patrocinar outras causas além das de interesse real. Aos poucos, esses Procuradores foram deixando de ser meros defensores dos interesses privados do monarca para se transformarem em agentes do poder público junto aos tribunais.³³⁶

No Brasil, apesar de já ter figurado no capítulo do Poder Judiciário (Constituição de 1967), passando, dois anos após, a constar do capítulo sobre o Poder Executivo, com a Emenda à Constituição de n. 1; na Constituição de 1946 apareceu em topografia autônoma, o que já havia ocorrido no texto de 1934. Na atual constituição está inserto no capítulo compreendido dentro das “funções essenciais à

<https://revistaft.com.br/direitos-sociais-e-a-legitimidade-democratica-da-intervencao-do-ministerio-publico-nos-problemas-estruturais-por-meio-dos-procedimentos-extrajudiciais-estruturais/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

³³⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 abr. 2025.

³³⁵ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série IDP) 1720. p. 2291.

³³⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**, São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1.

justiça”³³⁷ e suas atribuições na Constituição de 1988 estão previstas no art. 129 em enumeração não exaustiva³³⁸.

Merece destaque a titularidade para o exercício privativo da ação penal pública. É nesse viés que se compreende a atribuição para o controle externo da atividade policial, além da possibilidade de requisição de diligências investigativas; a ação penal indireta não deve ser olvidada também, quando omissa o particular na ação privada subsidiária da pública, além disso participa em todos os atos processuais nas ações privadas; prevê-se ainda a capacidade de instaurar procedimentos investigatórios criminais (PICs) para a condução dentro de sua unidade, nos casos mais sensíveis.

No âmbito cível, destaca-se a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Tal atribuição, por sua amplitude – rol constitucional não exaustivo –, compreende a promoção do inquérito civil, da ação civil pública, ações de inconstitucionalidade e representação para fins de intervenção, defesa dos interesses das populações indígenas, dentre outras previstas no âmbito infraconstitucional na proteção dos vulneráveis (idoso, deficiente, criança, adolescente).

Em virtude dessa ampla atribuição conferida, não há que se contestar sua legitimidade democrática para atuação nos procedimentos extrajudiciais que almejem a tutela dos direitos transindividuais envolvendo os problemas estruturais de cunho social.

Sucedendo que, a sua legitimação encontra limites dentro do que o próprio texto constitucional estabeleceu como moldura ou feixe de atribuições para cada Poder. A mesma problemática já enfrentada em relação ao Poder Judiciário e a crise de legitimidade ocasionada pelo ativismo nos últimos tempos pode ser muito bem transportada para o Ministério Público, porém, com certas peculiaridades.

Entre o passivíssimo e o ativismo, sua atuação não deve ser comparada com as limitações do Judiciário. Em última análise, entende-se que o texto

³³⁷ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série IDP) 1720. p. 2293.

³³⁸ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série IDP) 1720, p. 2291. p. 2300.

constitucional atribuiu certo mandamento impositivo ao Ministério Público, no sentido de uma obrigação, de uma atuação proativa, dado que garantidor dos direitos transindividuais e fiscal da ordem jurídica, atribuições estas que, apesar de incumbirem em certa medida ao Poder Judiciário, acabam encontrando limitações no princípio da inércia, sem citar o asoberbamento dos juízes, que gera ineficiência nas respostas, muitas delas urgentes.

Enquanto o Poder Judiciário age dentro de um processo mediante provocação, devendo observar o rito estabelecido em um código que dita as regras do jogo, o Ministério Público resolutivo atua no âmbito extrajudicial, sem as amarras de uma ritualística.

Sob essa perspectiva, o ativismo ministerial encontra uma roupagem diferente, haja vista que seu limite de atuação possui fronteiras que vão além da atuação judicante, limitando-se, obviamente, à reserva da competência constitucional atribuída aos órgãos com função típica de promover as políticas públicas.

Além desses fatores, os mandamentos constitucionais que consubstanciam uma gama de atribuições exigem do Ministério Público uma postura ativista, mormente diante da crescente demanda populacional e da necessidade de concretização dos direitos sociais.

A crítica à falta de autocontenção judicial é outro fator. Considerando o fato de que nos últimos tempos o pêndulo que regula a atuação dos poderes passou a pesar em favor do Judiciário diante da ineficiência do Executivo e Legislativo, aquele poder passou a exercer seu *munus* desconsiderando os limites dentro de um padrão razoável, incorrendo muitas vezes em abusos com viés, por vezes, politizado.

Por isso é salutar afirmar, inclusive, que as atribuições conferidas ao Ministério Público agora permitem que tal órgão atue no sentido de reequilibrar o pêndulo atualmente desbalanceado, aproveitando-se do passado vivido pelo Judiciário, para que as experiências sirvam de norte no rumo adequado, replicando o que de mais memorável se observou com o ativismo judicial e evitando os excessos não observados no exercício da autocontenção e contaminação pela política.

Não somente a resposta nas urnas é fator legitimador e isso é preciso ser ponderado, uma vez que nenhum óbice constitucional existe sobre a atuação de agentes políticos não eleitos. No caso, o vácuo normativo acerca de qualquer vedação precisa ser ponderado em função da necessidade de proteção dos direitos das minorias através do papel contramajoritário, também exercido pelo Ministério Público, que encontra legitimação na sua atuação.

A partir de uma visão pós-positivista como base filosófica do direito, a constituição deixa de ser um instrumento da classe privilegiada a passa a ser de todos os cidadãos, e se é de todos, a população tem então o direito de participar das decisões políticas mais relevantes. Isso está diretamente relacionado à garantia da prestação estatal dos direitos preconizados no texto Magno – ou até não expressamente previstos, mas dele decorrentes –, de modo que o Ministério Público passa a ser ferramenta essencial, assumindo um vácuo de poder deixado pela ineficiência dos demais, que fizeram o pêndulo agora tensionar para o *parquet*.

A cultura da judicialização como única forma de resolução de conflitos agora passa a perder espaço e na prática os cidadãos procuram por meio da via administrativa ter seus conflitos resolvidos.

Em algumas localidades, até as Delegacia de Polícia passam a ser instrumento de resolução de conflitos entre particulares, mesmo não sendo o lugar adequado, e isso ocorre por causa da figura da autoridade pertencente ao Delegado de Polícia. Os conflitantes, diante da voz ativa a autoridade policial, cientes de sua formação jurídica, acabam por acolher a “última palavra dada”, e esse é um reflexo do que vem acontecendo nos interiores do Brasil, o que espelha a descrença do povo na lentidão e ineficiência que levaria um processo judicial. Isso é muito comum no interior do nordeste.

Em outros lugares existe uma cultura de que o Promotor de Justiça é a figura que pode resolver os conflitos entre particulares, mesmo diante de direitos individuais disponíveis. O reflexo disso é o aumento dos atendimentos realizados e o “alargamento” informal de suas atribuições nas pretensões privadas, tudo isso objetivando não ser levada a questão ao Judiciário, uma vez que os conflitantes

acabam por acolher a solução ditada pelo membro do Ministério público e se dão por satisfeitos muitas vezes, dada a crença na autoridade.

Passa-se então da ideia de autor demandista, aquele que leva o problema ao Poder Judiciário, para o foco no agente resolutista, aquele que procura alcançar a solução no âmbito extrajudicial. É justamente nessa quebra de paradigma que se sustenta o foco da atualidade na resolução de conflitos – sem a intromissão estatal por meio do Poder Judiciário como compositor.

Desde as Notícias de Fato instauradas, Inquéritos Cíveis, passando pelas recomendações, até a resolução dos procedimentos extrajudiciais por meio dos Termos de Ajustamento de Condutas, todos estes instrumentos permitem ampla concretização dos direitos sociais extrajudicialmente.

Os argumentos são quase ilimitados, isso é fato, mas de tudo que foi citado, nenhum resultado se alcançará através de uma ação divorciada do rumo proposto pela Assembleia Constituinte de 1988.

Nessa linha de inteligência os instrumentos alternativos de resolução de conflito passam a ser ferramenta à disposição do membro do Ministério Público.

Como primeiro instrumento então cita-se o Inquérito Cível, previsto na Lei 7.347/85³³⁹ e na Resolução n. 23/2007 do CNMP³⁴⁰.

No contexto da Ação Civil Pública a lógica tradicional impunha a existência de um binômio, a saber: em sendo apurada uma licitude, o arquivamento é medida adequada; no caso de ilicitude, o ajuizamento da ação é a alternativa.

Ocorre que essa lógica deve ser quebrada, sobretudo quando envolver os problemas estruturais, não somente pela gama de atribuições conferidas ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu um perfil não limitado à esfera penal. Diante das ilicitudes vislumbradas, uma recomendação, uma

³³⁹ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Lei da Ação Civil Pública**. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

³⁴⁰ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 23**, de 17 de setembro de 2007. Resolução N° 23. Brasília, Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao-0232.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

reunião, um termo de ajustamento de conduta, ou um acordo de não persecução civil podem muito bem funcionar como propostas plausíveis à alternativa do ajuizamento, de modo que o Inquérito Civil funciona justamente como instrumento basilar investigativo.

Já o Procedimento Administrativo (Resolução 174/2017 do CNMP³⁴¹), previsto com objetivo – não investigatório – tem o condão de acompanhar e fiscalizar continuamente políticas públicas ou instituições, com prazos mais flexíveis e mais longos.

A Recomendação (Resolução 164/2017 do CNMP³⁴²), por sua vez, tem um viés unilateral, persuasivo e não coercitivo. Sua eficácia prática se dá pelo fato de que confere ao gestor a opção de manter-se inerte diante da irregularidade – a indicar eventual dolo por ocasião da impossibilidade de se valer da ignorância como fundamento para não agir –, ou corrigir a falha. Na prática, percebe-se que em termos de litígio estrutural a recomendação ainda é um instrumento de pouca eficácia.

O Termo de Ajustamento de Conduta (Resolução 179/2017 do CNMP³⁴³) é uma alternativa à disposição do Ministério Público que possui natureza de título executivo extrajudicial (art. 1º) e que funciona como um negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais.

Além desses instrumentos, Goulart³⁴⁴ adiciona: gestão orçamentária participativa; acesso aos relatórios de impacto ambiental e impacto de vizinhança; criação e fomento dos conselhos de controle social e de políticas públicas e

³⁴¹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 23**, de 17 de setembro de 2007. Resolução N° 23. Brasília, Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

³⁴² CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 23**, de 17 de setembro de 2007. Resolução N° 23. Brasília, Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

³⁴³ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 23**, de 17 de setembro de 2007. Resolução N° 23. Brasília, Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

³⁴⁴ GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed., São Paulo: D'Plácido, 2021.

conferências públicas. Esses instrumentos evitam ou, ao menos, desestimulam a transferência da solução dos conflitos para o Judiciário, fazendo com que se reestabeleça a esfera de tensão original entre os clássicos três poderes.

Inúmeras são as formas de resolução de conflitos no âmbito extrajudicial, e todas as ferramentas citadas podem muito bem receber a complementação em sua nomenclatura com a terminologia estrutural, quando em seu foco houve a necessidade de resolução de problemas estruturais. O Inquérito Civil Público passa a se chamar de Inquérito Civil Público Estrutural; o Termo de Ajustamento de Conduta passa a se chamar de Termo de Ajustamento de Conduta Estrutural, e assim por diante.

Práticas restaurativas, ciclos de debates, empoderamento e participação das instituições sociais e outros atores também funcionam na pacificação social por meio do Ministério Público e legitimam sua atuação.

3.3 Soluções ao enfrentamento do problema estrutural e a postura do Ministério Público na tutela da sustentabilidade social

A temática alusiva ao processo extrajudicial estrutural perpassa por uma quebra de paradigma oriundo da arraigada necessidade de resolução de problemas por meio da jurisdição comum, caracterizada pela busca da solução litigiosa por meio da heterocomposição, em que um terceiro imparcial diz o direito, terceiro este que como regra é o Estado na figura do juiz togado.

Contudo, muitas vezes a solução de um problema pode ser levada a cabo por meio de procedimentos ou processos administrativos, em que a consensualidade pode gerar o efeito esperado na solução. Podem ser citados como exemplos os processos existentes nas Agências Reguladoras, Tribunais de Contas, Conselhos Administrativos de Defesa Econômica, no Ministério Público (embora este sem o poder oriundo do direito administrativo sancionador na aplicação de multas, por exemplo).

Quando a problemática se qualifica pela sua complexidade, multipolaridade, prospectividade e olhar voltado à recomposição institucional desequilibrada (problema estrutural), impõe-se ainda mais um esforço do Estado na busca pela solução desse conflito.

Centrado o foco na atuação do Ministério Público, verifica-se que este é um dos sujeitos mais relevantes na desenvoltura do processo estrutural em âmbito extrajudicial, dado que possui à sua disposição, além da legitimidade para a atuação consagrada constitucionalmente, os variados instrumentos que possibilitam o alcance da resolução dos problemas estruturais, valendo-se das mais variadas técnicas de resolução de conflito.

É sobre essa moldura que podemos encontrar os procedimentos extrajudiciais estruturais.

Pois bem. A despeito da teorização nesta obra sobre a gênese do “processo estrutural”, propositalmente a nomenclatura utilizada para nomear a dissertação foi “procedimento estrutural” e essa diferenciação ocorre por motivos técnicos.

O procedimento pode ser enquadrado como uma categoria de “ato complexo de formação sucessiva”: em que os vários atos que compõem o tipo normativo sucedem-se no tempo.³⁴⁵ A sua diferença em relação ao processo é que este pode ser enquadrado como uma espécie de procedimento, embora estruturado no contraditório.³⁴⁶

Quando o Ministério Público atua no âmbito extrajudicial, sua função não é propriamente a prestação jurisdicional, até porque não se enquadra dentro de sua atribuição fazê-la. Não obstante isso, a sua atuação procura alcançar um resultado equivalente àquele imposto pelo estado juiz quando produz a norma jurídica no caso concreto através da sentença.

³⁴⁵ PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Esboço de uma teoria das nulidades aplicada às nulidades processuais**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 82; FERNANDES, Antonio Scarance. **Teoria Geral do Procedimento e o procedimento no processo penal**. São Paulo: RT, 200S, p. 31-33

³⁴⁶ FAZZALARI, Elio. **Processo**: Teoria generale. Novissimo Oigesto Italiano, v. 13. 2013, p. 1.072.

Ocorre que, dentro de um processo judicial o contraditório e a ampla defesa são corolários inafastáveis e determinantes para a legitimidade da própria prestação jurisdicional, enquanto nos procedimentos, notadamente os extrajudiciais, o contraditório não se impõe como medida necessária.

Se nem no âmbito do inquérito policial, caracterizado por ser um procedimento de natureza inquisitorial e administrativa³⁴⁷, fala-se no contraditório, mesmo havendo em disputa direito caro como a liberdade, no âmbito cível, reforça-se ainda mais a prescindibilidade desta exigência.

Entretanto, como a busca pelo resultado efetivo dos procedimentos extrajudiciais por meio da atuação do Ministério Público é o foco, entende-se aqui que nunca é demais conferir uma maior participação de todos os agentes envolvidos para que haja uma maior legitimidade no resultado final alcançado, até porque sem a participação de todos os interessados, sequer pode-se falar em resultado final, até porque isso infringe todos os princípios de ordem negocial já explanados em passagem anterior – capítulo 3.

É justamente o resultado satisfatório negociado que o membro do Ministério Público deve buscar alcançar dentro dos procedimentos extrajudiciais estruturais.

Como forma de reforçar a opção terminológica aqui feita – procedimento em vez de processo extrajudicial – a Exposição de Motivos do Relatório Preliminar da comissão de juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de lei do processo estrutural no Brasil, assim expôs:

É pertinente iniciar mencionando que o processo estrutural já é uma realidade. Ele vem sendo conduzido, em diversos processos judiciais e procedimentos extrajudiciais, em todo o país e em todas as instâncias. Assim, a alternativa que se apresenta à Comissão é a de buscar contribuir com as experiências que já são desempenhadas atualmente, à luz do direito vigente.³⁴⁸

³⁴⁷ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal**. 15. ed. Rio de Janeiro: LumenJuris, p. 53.

³⁴⁸ BRASIL. **Relatório Final**. Anteprojeto do Código de Processo estrutural. Disponível em: file:///C:/Users/21880/Desktop/ARQUIVO_PORTAL_CJPRESTR_8324ComissaoESPComissaoCJP/RESTR20241104.pdf. Acesso em 17 mar. 2025.

Considerando-se o procedimento extrajudicial estrutural como instrumento de resolução dos problemas estruturais, abre-se aqui a perspectiva sobre a forma como se deve atuar o Ministério Público, uma vez que o exercício da atividade jurisdicional de cunho substitutivo, característico da jurisdição, vem se enfraquecendo nas demandas dessa natureza pela falta principalmente de liquidez ou de exequibilidade das decisões impostas.

Para tanto, como um primeiro modelo de atuação, entende-se que as soluções compartilhadas ou consensuais com outras instâncias institucionais³⁴⁹ surgem como um caminho a ser trilhado pelo membro.

As soluções compartilhadas ou consensuais surgem como um modelo diferenciado de resolução de conflito com extrema eficácia, na medida em que os autores que participam da solução do conflito são justamente aqueles interessados no caso concreto de modo que o diálogo fundamentado mediante a explanação detalhada dos problemas por parte dos prejudicados, em cotejo com os fatores limitadores estatais, sejam eles burocráticos ou orçamentários, fazem com que a solução costurada não apenas se legitime, como torne-se, de fato, exequível, fulminando o principal problema da decisão imposta.

Além disso, a construção da solução compartilhada pode muito bem ser trabalhada mediante a interlocução de atores externos com conhecimento técnico sobre o problema a ser solucionado, como uma espécie de diálogo interdisciplinar³⁵⁰, procurando o interlocutor do conflito (Ministério Público), buscar aparato em outras ciências, já que a controvérsia diz respeito mais às questões fáticas e políticas, do que propriamente leis.

Nas palavras de Leonardo Medeiros, a solução deve se pautar no consequencialismo pragmático, porquanto não adianta “um magistrado de uma pequena cidade do interior, desconhecedor da situação orçamentário-financeira,

³⁴⁹ ARENHART, Sergio Cruz. Osna, Gustavo. Jobim Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2ª Ed. ver., atual., ampl. – São Paulo: Thompson Reuters. Brasil. 2022. Pg. 226.

³⁵⁰ MEDEIROS JUNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**. A intervenção judicial em políticas públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 204

condenar um ente a concretizar determinada política pública superior a todo o valor do orçamento anual”³⁵¹.

Sob a ótica da atuação ministerial defendida neste trabalho, de nada adiantaria, por exemplo, a imposição de um Termo de Ajustamento de Conduta com a previsão de cláusula que não observe a mesma limitação orçamentária do ente municipal.

Sob outra perspectiva, assim como se permite no âmbito judicial a coisa julgada parcial, formada a partir da resolução parcelar dos objetos da demanda, à luz do artigo 354, parágrafo único³⁵² e do artigo 356³⁵³, ambos do Código de Processo Civil, tem-se que é plenamente possível através do procedimento extrajudicial estrutural a resolução parcial da controvérsia mediante decisões consensuais que progressivamente remodelam a estrutura burocrática defeituosa. É o que Arenhart³⁵⁴ chama de decisões em cascata.

Para o autor, uma primeira decisão-núcleo seria tomada no caso com natureza declaratória da necessidade de modificação da estrutura estatal burocrática, com um “viés quase principiológico”³⁵⁵. E na medida em que o problema estrutural fosse sendo gradualmente solucionado, as decisões posteriores poderiam ir complementando ou substituindo a decisão inaugural, de modo a viabilizar uma melhor eficácia na condução para uma solução eficaz, sem ações precipitadas e com economia de tempo e orçamento.

Foi justamente essa a técnica utilizada nos Estados Unidos no caso paradigmático *Brown*, posteriormente denominado de *Brown II*, após os juízes,

³⁵¹ MEDEIROS JUNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**. A intervenção judicial em políticas públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 204.

³⁵² Art. 354. Ocorrendo qualquer das hipóteses previstas nos arts. 485 e 487, incisos II e III, o juiz proferirá sentença. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput pode dizer respeito a apenas parcela do processo, caso em que será impugnável por agravo de instrumento.

³⁵³ Art. 356. O juiz decidirá parcialmente o mérito quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcela deles: I - mostrar-se incontroverso; II - estiver em condições de imediato julgamento, nos termos do art. 355.

³⁵⁴ ARENHART, Sergio Cruz. OSNA, Gustavo. FÉLIX, Jobim Marco. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters. Brasil. 2022. p. 216.

³⁵⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

atendendo a realidade peculiar de cada comarca, adotarem as medidas compatíveis para a implementação do direito depois da decisão que acabou com o regime segregacionista³⁵⁶.

Em se tratando de procedimento extrajudicial estrutural, a sobreditas “decisões em cascata” podem ser equivalentes aos “acordos em cascata”, sempre mediante a intermediação do Ministério Público, que viabilizaria o diálogo e a criação das soluções parcelares em torno do problema maior até a total resolutividade.

Tais acordos ganhariam ainda mais força “cogente” pelo fato de levarem em consideração o fator temporal (disseminador de detalhes inconvenientes), e de serem costurados na presença de uma autoridade estatal como mediadora – o membro do Ministério Público.

Como meio de acompanhar cada etapa na reconstrução da estrutura deficitária subsiste ainda a necessidade de constante fiscalização da implementação das medidas adotadas, e neste ponto a atuação do Ministério Público ganha mais vigor, dado que ingressa diretamente em sua atribuição típica constitucional – a de fiscal. O Procedimento Administrativo para o Acompanhamento de Políticas Públicas seria o instrumento ideal para isso, por exemplo, previsto na Resolução de n. 174/2017³⁵⁷ do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Outra medida é a possibilidade de participação da população diretamente interessada por meio de audiências públicas. Essa efetiva participação não só fomenta a composição como também legitima qualquer decisão, quando alinhada, obviamente, ao núcleo do consenso formado pelas partes, forçando o cumprimento dos pontos estabelecidos e afastando qualquer interesse em buscar suporte na justiça ordinária.

A complexidade inerente aos problemas estruturais, de natureza difusa, tem em sua essência um emaranhado de direitos violados, pertencentes a grupos

³⁵⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm. 2024. p. 88.

³⁵⁷ BRASIL. **Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução de n. 147/2017**. Acessível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-1.pdf>. Acesso em 02 ago. 2025.

distintos, cada um com uma proposta de solução que lhe é conveniente, muitas vezes não observando as lesões dos demais violados.

Possibilitar que esses grupos sejam ouvidos por meio das audiências públicas evita lesões daqueles mais enfraquecidos de representatividade, por exemplo, através de um olhar acurado e sensível do membro do Ministério Público. Além disso, propiciará o conhecimento das especificidades de cada grupo. O resultado final tenderá a ser mais satisfatório.

Tais posturas podem ocorrer sem prejuízo ainda do estabelecimento de uma regra de transição – justiça de transição – que vise a evitar o impacto gerado pela quebra da estabilidade decorrente de nova situação estabelecida ou que se estabelecerá, consoante bem aduz Antônio do Passo Cabral³⁵⁸.

Segundo o autor, “a edição de regras de transição não deve ser vista apenas como um poder estatal, mas como um *dever* decorrente da cláusula do Estado de Direito”³⁵⁹.

Tal mandamento encontra previsão no artigo 23 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro³⁶⁰, que estabelece que esse regime de transição, quando indispensável, cria um dever ou condicionamento de direito de modo que deve ser cumprido de forma proporcional, equânime, eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Evita-se com isso uma mudança brusca de rota na tomada de novos rumos burocráticos e a consequente inexequibilidade prática da solução ao problema estrutural.

³⁵⁸ CABRAL, Antônio do Passo. **Coisa julgada e preclusões dinâmicas**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014. p. 521.

³⁵⁹ CABRAL, Antônio do Passo. **Coisa julgada e preclusões dinâmicas**. 2. Ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014. p. 521.

³⁶⁰ Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Por isso a postura equilibrada do membro do Ministério Público na condução dos acordos nos feitos extrajudiciais é salutar, uma vez que qualquer solução impositiva sem o estabelecimento de regras para implementação gradual, fadará a pretensão resolutiva do problema estrutural, tornando até carente de legitimidade democrática a atuação do *parquet*.

A partir de 2019, quando publicada a Lei 13.655/18, que modificou o art. 30 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro³⁶¹, passou-se a entender também que a atuação Ministerial dentro do procedimento extrajudicial estrutural poderia se dar por meio de resposta a consultas promovidas pelos órgãos interessados.

Embora não seja esse o raciocínio primário decorrente da leitura do texto constitucional, a atividade consultiva que trata a Lei 13.655/18 pode muito bem ser enquadrada como atribuição do *parquet*. A própria lei valeu-se da terminologia “autoridades públicas”, propositalmente genérica o suficiente para se admitir uma interpretação não excludente.

As respostas às consultas servem como meio de balizar a atuação dos órgãos consultores no momento da atuação, objetivando a reestruturação do sistema burocrático, porquanto saberão como agir dentro da legalidade, segundo as limitações consideradas pelo Ministério Público no âmbito da resposta apresentada, o que inclusive confere maior celeridade à resposta estatal ao problema, posto que agirá sem o receito da atuação ilegal.

Importe ressaltar, em última análise, que, a despeito da função típica consultiva no âmbito dos entes federados pertencer à advocacia pública (art. 132 da Constituição Federal³⁶²), não fica prejudicada a atuação do Ministério Público nesse espaço. Dentro de um procedimento extrajudicial conduzido pelo membro, seu protagonismo confere destaque na prestação da atividade consultiva.

³⁶¹ Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

³⁶² Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Diante disso, nos casos em que evidenciado o interesse difuso, dentro de um procedimento extrajudicial estrutural no âmbito da resolução de um problema estrutural, entende-se que ao *Parquet* é dado não apenas o poder, mas o dever de responder às consultas realizadas, mormente diante da necessidade de que a reestruturação burocrática seja concebida dentro dos limites legais, até porque em muitos casos o próprio ente federado é o principal desinteressado na problemática pelo próprio impacto que a reestruturação causa no orçamento, sendo, no mínimo, tendenciosa sua atuação.

Há casos também em que muitos entes municipais sequer possuem uma estrutura de procuradoria, onde vários procuradores são contratados com vínculos precários, o que legitima ainda mais a intervenção ministerial na condição de órgão consultivo.

Como guardião ainda da ordem jurídica e principal agente responsabilizador por atos de improbidade administrativa ou provocador da atuação sancionatória por parte do Estado, é possível inferir raciocínio de que haveria conflito de interesses dentro do próprio Ministério Público, caso surgisse necessidade de responsabilização de agentes estatais por atos ilegais.

É que, diante da atuação direta (até consultiva), o Promotor de Justiça acaba participando com mais afinco na resolução do problema estrutural. Neste ponto, ao mesmo tempo em que é interessado, é também agente responsabilizador. Surge aí o conflito de interesses.

Sucedo que, tal conflito suposto não deve passar de suposição. Não pode se valer o membro do Ministério Público desse argumento para isolar-se na construção do diálogo, assistindo “de camarote” a resolução do problema que se propôs a enfrentar; muito pelo contrário.

A participação ativa do Ministério Público dentro do diálogo construtivo legitima ainda mais sua atuação como eventual agente responsabilizador pelos atos ilegais praticados. Isso porque o membro esteve a todo tempo em contínuo acompanhamento do desenvolver procedimental, estabelecendo parâmetros de atuação ou orientando a atuação legítima, logo, a punição por atos ilegais apenas decorre de consequência lógica.

Na prática é plenamente possível organizar essas funções com esmero. Se dentro de um procedimento extrajudicial houver a possibilidade de ter que confrontar qualquer participante por ocasião da prática de atos ilegais. Entretanto, o membro deve saber conduzir a esfera da responsabilidade com cautela para que a negociação dentro do procedimento não seja afetada, desafio esse nada fácil.

A construção do consenso nos litígios estruturais pelo Ministério Público não necessariamente levará a resultados significativos, pois, conforme menciona Vitorelli³⁶³, “esforço não é garantia de resultado”.

Todavia, ao menos um acordo estrutural, segundo o autor, levará ao resultado de incutir no gestor a necessidade de concentrar esforços na resolução do problema, ainda mais se conduzido de forma amplamente dialogada, não apressada, respeitando o fator temporal, com a participação dos grupos interessados, além do compartilhamento de todas as informações possíveis – transparência.

Mesmo não sendo assinado o acordo por meio da negociação direta, que reputamos a melhor técnica, a mudança de comportamento já deve ser encarada como um fator positivo, de modo que a instituição certamente sairá do Inquérito Civil diferente de como ingressou. Não obstante isso, um acordo formalizado deve ser sempre buscado. A questão crucial é saber o que é um bom acordo.

Para Vitorelli³⁶⁴, “todo resultado precisa ser avaliado à luz das alternativas”. Se de um lado a alternativa é o ajuizamento de uma ação, a possibilidade de sucesso é baixa, até porque, mesmo em juízo, haverá a necessidade de se buscar o consenso em algum grau ao longo do processo, porém a decisão final não será tomada pelas partes, a indicar certo nível de insatisfação inevitável.

³⁶³ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5. ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 244.

³⁶⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5. ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 245.

Acrescenta o autor que, por outro lado, “se o acordo for capaz de produzir resultados materiais, ainda que reduzidos, é provável que eles já sejam melhores do que o cenário que existia antes da sua celebração”³⁶⁵.

Ainda na busca pela construção do consenso, o autor estabelece dois critérios para avaliar a qualidade de um acordo estrutural: o procedimental e o material³⁶⁶.

Pelo critério procedimental, analisa-se a legitimidade perante o grupo, isso porque, considerada a característica irradiada do problema estrutural, eleva-se a necessidade de que grupos afetados sejam ouvidos para que seus interesses sejam expostos e considerados antes da tomada de qualquer solução.

A oferta da participação dos interessados (*right to opt-in*) não se faz adequada depois de encerradas as negociações, pois a solução, além de não gozar de legitimidade, servirá como um fator de pressão para os afetados não ouvidos, para que aceitem o acordo, uma vez que a recusa implicará na obrigação de litigância individualizada.

Pelo critério material, avalia-se o conteúdo do acordo, se o resultado material alcançado, de fato, provocou mudanças significativas na estrutura burocratizada. Aqui a alternativa alcançada deve justificar o abandono da via judicial.

Sob uma perspectiva quadridimensional, Vitorelli³⁶⁷ entende que o critério material é observado quando o acordo: a) agrega valor à sociedade em comparação com o funcionamento anterior da instituição; b) observa o possível pedido em caso de ajuizamento de uma ação; c) analisa a possibilidade de concessão desse pedido; d) e considera o tempo – necessário para o acordo ou para o julgamento da ação.

Em síntese, os ganhos do acordo, multiplicados pela probabilidade de sua implementação, devem ser superiores aos ganhos de uma ação, multiplicados pela probabilidade de sua procedência e de sua

³⁶⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5. ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 245.

³⁶⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5. ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 246.

³⁶⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5. ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 248-249.

implementação após a concessão, descontado o tempo necessário para a obtenção desse resultado.³⁶⁸

Conclui-se que a qualidade das conexões entre pessoas e instituições é diretamente influenciada pela capacidade de comunicação, pois mesmo um resultado negativo em um caso específico pode pavimentar o caminho para futuros sucessos, desde que o membro do Ministério Público crie um ambiente estável, sustentável, favorável e legalmente seguro para um diálogo produtivo e construtivo.³⁶⁹

Assim sendo, é essencial que o Ministério Público direcione sua atenção para novos modelos de busca pela justiça e promoção da sustentabilidade que demandem o estabelecimento de processos alternativos na construção do diálogo e, conseqüentemente, do consenso, projetados para ter sucesso onde os processos judiciais convencionais falham.³⁷⁰

Dentro da sustentabilidade em sua dimensão social, de maneira abrangente, o Ministério Público deve focar sua atuação em três demandas principais: promoção da inclusão social, fortalecimento da ética nas relações públicas e aprimoramento da qualidade de vida, todos componentes da sustentabilidade social.³⁷¹

A inclusão social, que demanda a garantia da dignidade humana, está intrinsecamente ligada à melhoria da qualidade de vida e à sustentabilidade. Assim, não se trata apenas de prover moradia, educação, saúde e lazer, mas de garantir que esses serviços sejam oferecidos em condições urbanas adequadas, com infraestrutura eficiente e integrada a um plano urbanístico coerente. Em resumo, a

³⁶⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5. ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 249.

³⁶⁹ ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. **Ministério Público**: Desafios e Diálogos Interinstitucionais. 2. ed. Leme: Mizuno, 2021. p. 177.

³⁷⁰ ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. **Ministério Público: Desafios e Diálogos Interinstitucionais**. 2ª ed. – Leme, SP: Mizuno, 2021. P. 179.

³⁷¹ GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público e a Tutela dos Direitos Sociais. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público: Pensamento crítico e práticas transformadoras**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

inclusão social de certos segmentos da sociedade deve ser abordada juntamente com questões de qualidade de vida em uma perspectiva holística.³⁷²

Nos movimentos sociais, há figuras-chave que devem atuar de maneira interdependente no tempo e no espaço, como produtor social – indivíduo ou instituição que cria as circunstâncias econômicas, técnicas e profissionais para que um processo de participação e transformação ocorra, facilitando o movimento e conduzindo as negociações que lhe conferem legitimidade sócio-política.³⁷³

Na função de promotores de mudanças sociais, os membros do Ministério Público podem desempenhar dois papéis principais. Primeiramente, eles podem se esforçar para esclarecer direitos que são desconhecidos para muitos. Isso pode ser alcançado através de iniciativas que visam educar, sensibilizar e conscientizar os cidadãos sobre seus direitos civis, políticos e sociais. Diversos métodos podem ser utilizados para este fim, como mídia de massa, folhetos informativos, vídeos, peças teatrais e palestras.³⁷⁴

A abordagem paralela e complementar envolve promover a mobilização social para a criação de políticas públicas e a implementação dos respectivos direitos associados. Nesse processo, o Ministério Público deve, por meio de seus representantes, formar parcerias com a sociedade civil para identificar os problemas que precisam ser enfrentados através de políticas públicas.³⁷⁵

³⁷² GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público e a Tutela dos Direitos Sociais. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público: Pensamento crítico e práticas transformadoras**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 414.

³⁷³ GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público e a Tutela dos Direitos Sociais. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público: Pensamento crítico e práticas transformadoras**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 414.

³⁷⁴ GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público e a Tutela dos Direitos Sociais. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público: Pensamento crítico e práticas transformadoras**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

³⁷⁵ GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público e a Tutela dos Direitos Sociais. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público: Pensamento crítico e práticas transformadoras**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

Ademais, o Ministério Público atua no fomento a entidades e organizações do "Terceiro Setor". Nesse aspecto, auxilia a criação de associações civis, notadamente as dedicadas à defesa dos direitos sociais, e influencia positivamente no seu funcionamento. Esse processo não deve ser o resultado de decisões burocráticas ou de imposições oriundas de ações judiciais, mas sim da interação ativa do Ministério Público e seus agentes dentro da sociedade.³⁷⁶

Adicionalmente, o Ministério Público deve se engajar com o ambiente familiar e social das pessoas para conscientizá-las sobre a importância da participação coletiva no desenvolvimento de políticas públicas, evitando uma participação superficial e sem impacto transformador.³⁷⁷

Tal atuação é necessária porque o aumento da compreensão dos cidadãos sobre seus direitos, impulsionado pela mobilização social na formulação de políticas públicas, confirma a importância do seu papel na influência das decisões políticas, realizando assim o ideal de democracia participativa e fomentando a sustentabilidade social.³⁷⁸

Assim sendo, por meio da miríade de ferramentas extrajudiciais, resta cristalino que o Ministério Público atualmente constitui, por excelência, um ente indutor e mediador de mudanças sociais, notadamente nos litígios estruturais, de modo a promover a sustentabilidade em sua dimensão social.

É nesse espaço de comunicação, em que o membro do MP atua como agente político, que se encontram as condições ideais para gerar e colher resultados benéficos para a sociedade de forma sustentável, progressivamente à margem do Poder Judiciário. Mesmo quando um caso específico não é resolvido

³⁷⁶ GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público e a Tutela dos Direitos Sociais. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público: Pensamento crítico e práticas transformadoras**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

³⁷⁷ GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público e a Tutela dos Direitos Sociais. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público: Pensamento crítico e práticas transformadoras**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

³⁷⁸ GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público e a Tutela dos Direitos Sociais. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público: Pensamento crítico e práticas transformadoras**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

extrajudicialmente, o diálogo dinâmico estabelecido pelo Promotor de Justiça pode ser o ponto de partida ou de mudança na relação com seus interlocutores, facilitando futuras soluções negociadas em casos subsequentes.³⁷⁹

Salutar que essa atuação do Ministério Público encontra respaldo no texto constitucional, consoante aprofundado no item referente à legitimidade democrática para sua atuação, entretanto, isso não afeta a ótica de que os direitos fundamentais devam, necessariamente, ser implementados, mesmo diante do desconforto provocado por colidência de direitos pela multipolaridade de interesses, típica dos problemas estruturais.

As várias pretensões conjugadas dentro de um problema estrutural devem ser bem delineadas, inicialmente, para que haja uma discussão legítima sobre a forma como a reestruturação burocrática será executada, de modo que todos os interessados saiam satisfeitos, ou conformados, no mínimo.

Por isso, diz-se ser compatível a atuação do Ministério Público nesses casos, dentro das diversas possibilidades de atuação envolvendo direitos de interesses contrapostos. Não se vislumbra aqui a necessidade de atuação de outro órgão para fazer o contrapeso, pois o Ministério Público tem toda a capacidade para tal mister.

Sob outra perspectiva, questiona-se se toda essa proposta de atuação do Ministério Público defendida neste trabalho estaria confundindo-se com política pública.

Analisando as funções essenciais à justiça, dentro do espectro de atribuições do Ministério Público, que tem como seu membro um agente político, inevitavelmente estaria o órgão se imiscuindo em matéria de atuação constitucional atípica, do mesmo modo como vem sendo feito pelo Poder Judiciário por meio de sua postura ativista.

Todavia, se os órgãos típicos, detentores da legitimidade constitucional para a consecução de políticas públicas (Poder Executivo e Legislativo) falham na

³⁷⁹ ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. **Ministério Público: Desafios e Diálogos Interinstitucionais**. 2. ed. Leme: Mizuno, 2021. p. 177.

missão, e diante de toda a problemática envolta da atuação do Poder Judiciário, já comentada, por inferência lógica deduz-se que o membro do Ministério Público pode atuar como agente transformador da realidade social, não como substituto dos demais poderes, mas como uma peça importante na busca pela eficácia de direitos violados.

Todavia, para evitar o risco de que o Ministério Público acabe sendo criticado por se igualar à postura ativista do Poder Judiciário, seu membro deve encarar a resolução do problema estrutural com sensibilidade, para não promover por si a política pública, mas sim para provocar a atuação dos órgãos tipicamente legitimados. Essa postura fará toda a diferença no resultado.

Outro fator diferencial no tocante à atuação do Ministério Público diz respeito à proatividade. Diferente do Poder Judiciário, o Ministério Público não depende de provocação, que muitas vezes ocorre em tempo bem retardado, podendo atuar na gênese do problema estrutural, antes mesmo que ele se torne complexo demais.

Assim, é marca do novo Ministério Público ser órgão fundamental do Estado Democrático de Direito. Embora se relacione e interaja com os demais poderes, mantém independência em relação a eles para cumprir com dignidade sua missão constitucional de ser um agente de transformação e promoção da sustentabilidade social.

O exercício completo dessas funções, que pressupõem uma relação de igualdade e, às vezes, de confronto com os poderes formais do Estado, conduz à visão de uma Instituição que pode servir como elo de comunicação entre os poderes, promovendo e facilitando o funcionamento harmonioso do Estado Democrático de Direito em sua totalidade.³⁸⁰

Nesse prisma, o papel ministerial hoje funciona como um lubrificante essencial desse grande sistema, penetrando profundamente nos mecanismos dos Poderes e complementando suas funções. Assim, essa interação fluida entre

³⁸⁰ 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 Moreia; ROSENVALD, Nelson, et. al. **Temas Atuais do Ministério Público**. 3. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2012.

instituições serve ao princípio fundamental da separação de poderes, pois muitos dos mecanismos do sistema de freios e contrapesos só ganham eficácia através da iniciativa liderada pelo Ministério Público.³⁸¹

³⁸¹ ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. **Ministério Público: Desafios e Diálogos Interinstitucionais**. 2. ed. Leme: Mizuno, 2021. p. 38

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria sobre o processo estrutural, diante dos estudos sobre sua origem e componentes formadores, acabou por demonstrar que sua gênese está atrelada à busca pela igualdade como postulado normativo supremo. Foi tão somente pela busca da igualdade que os Estados Unidos passaram a ser vanguardistas no paradigmático caso *Brown x Board of Education*.

Em última análise, apenas pelo fato de o Estado, que possui a função de garantidor de direitos, estar descumprindo sua missão institucional, foi que o processo estrutural ganhou espaço, objetivando reestruturar o aparato que se mostrava deficitário e violador de direitos, de modo que não mais o Executivo passou a protagonizar ou “dar as cartas” no assunto políticas públicas, mas o Judiciário, instado a se manifestar.

A diferenciação dos conceitos básicos como: problema estrutural, este sendo o problema em si caracterizado pela ineficiência que afeta direitos sociais em larga escala; o litígio estrutural, como aquele problema judicializado; e o processo estrutural, como instrumento judicializado para a consecução desses direitos; evidenciou o panorama sobre os institutos facilitando a compreensão sobre as categorias jurídicas, notadamente o que seria o procedimento extrajudicial estrutural, este sendo um instrumento pelo qual se veicula um problema estrutural, não judicializado, em que se objetiva a sua resolução por meio da alteração do estado de desconformidade, mediante a remodelação do aparato estatal burocrático, convertendo-o em um estado de coisas ideal.

Irradiado por sua natureza, problema estrutural possui uma acepção coletiva, e a compreensão dos princípios do processo coletivo confere o substrato teórico necessário para a eficiente condução do processo estrutural por parte do aplicador do direito, seja ele o juiz ou o membro do Ministério Público, extrajudicialmente.

O problema estrutural, caracterizado pela complexidade, multipolaridade, necessidade de recomposição institucional e olhar voltado para o

futuro (prospectividade), impõe a visão de que as normas processuais centradas no processo ordinário, que envolve conflito entre pessoas em polos distintos de uma ação, não proporcionam a melhoria institucional pretendida pelo processo estrutural.

Para além disso, a natureza transindividual desses direitos provoca outra reflexão: a titularidade. Infere-se das pesquisas que tais direitos não pertencem ao Estado, muito menos a todos indistintamente, na medida em que a lesão ao bem coletivo sempre acaba se intensificando de maneira diferente em cada grupo de indivíduos, mormente as lesões de larga escala (a construção de uma usina em Rondônia em nada afeta os habitantes de Alagoas).

No caso, este autor concorda com a posição de Vitorelli, quando critica o pensamento de que o meio ambiente é de todos, por ser um truísmo, uma vez que isso pode levar à primeira concepção, a saber, a de que o meio ambiente pertence ao Estado.

Por tais razões, a celeuma envolvendo a titularidade do bem perpassa pela necessidade de análise concreta do problema enfrentado, de modo a ponderar quem são os efetivos lesionados, para que, aí sim, seja oportunizada a devida participação em todos os atos do processo ou procedimento, com direito de voz em qualquer acordo que venha a ser costurado em juízo ou em âmbito extrajudicial, pois não deve existir um modelo puramente representativo nos casos complexos.

No Brasil, fez-se opção de discriminar alguns atores processuais aptos ao exercício dessa representatividade, tais como o Ministério Público, a União, Estados, o Distrito Federal, as associações, dentre outros (artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública – LACP).

Ocorre que, novo entrave doutrinário surgiu a partir dos critérios de aferição dessa capacidade de representação. Passou-se a questionar o melhor modelo de filtro legitimador dessa atuação: o legal ou o judicial.

A conclusão que este autor alcançou através dos estudos realizados é que o modelo adotado no Brasil, que mescla um critério legal (*ope legis*) com um critério judicial (*ope judices*) representa bem a forma de aferição dessa representatividade.

É que os órgãos legalmente incumbidos de atuar possuem, por deferência constitucional, atribuição para a defesa do patrimônio transindividual, cada um com sua especificidade, como no caso do Ministério Público, com atribuições previstas no artigo 129 da Constituição Federal.

De toda forma, isso não impede que o Poder Judiciário faça o controle sobre a legitimidade do ator processual, embora adstrita tão somente à averiguação se este ator está atuando dentro de suas atribuições constitucionais.

No caso das associações, como exceção ao critério legal, a capacidade do magistrado de analisar a legitimidade toma critérios mais amplos, na medida em que não apenas deve analisar a finalidade daquela pessoa jurídica, mas também o prazo de constituição de um ano, consoante a Lei da Ação Civil Pública, já para evitar a constituição de associações casuísticas.

Em última análise, a despeito de o arranjo legal conferir um ou outro critério, seja como substituto processual ou como representante, o fator que mais legitima a atuação do representante e até das decisões proferidas em processos envolvendo problemas estruturais reside na capacidade de participação dos afetados. E esse direito não pode ser mascarado com a simples presença ou direito de fala, é necessário se fazer respeitar o grau de escolaridade, a cultura de cada grupo, a historicidade, individualidade, dentre outros aspectos, porquanto geralmente os afetados são os mais sensíveis nesse ponto de vista.

Aprofundando-se na temática referente ao neoprocessualismo, observou-se que a doutrina processualista, desde os estudos sobre o sincretismo processual, passando pela fase do processualismo, até o instrumentalismo, não conseguiu vencer os desafios acerca da estruturação de um modelo de processo que pudesse instrumentalizar a relação sujeito/bem jurídico tutelado com foco no resultado, notadamente nos problemas complexos ou estruturais.

Surge então a figura do neoprocessualismo como nova forma de proporcionar, por meio do processo como instrumento, um resultado satisfatório nos casos envolvendo os problemas estruturais. Diz-se satisfatório porque entende este autor que o modelo ideal ainda está em processo de amadurecimento, e que o

neoprocessualismo como filosofia funciona apenas como base teórica desse modelo em construção.

O neoprocessualismo passa então a protagonizar o cenário processual, dada a sua forma ímpar de enxergar a figura do processo em seu nítido caráter instrumental, não sendo um fim em si mesmo.

Fazendo uma alusão ao pós-positivismo ou neoconstitucionalismo, o neoprocessualismo preconiza a reaproximação do direito com a moral, além da centralidade dos princípios e postulados constitucionais no âmbito da aplicação das normas do processo.

Consectário disso é que a força instrumental do processo pode flexibilizar-se na busca pela justiça, mesmo contra as rígidas regras do jogo que, em termos pragmáticos, apenas frustrariam ou dificultariam a tutela pretendida no caso concreto. Impõe-se, então, a real efetividade dos direitos fundamentais através de um instrumento maleável, o que se passou a denominar de formalismo ético.

Esse aprimoramento da jurisdição possui intrínseca relação com a dinâmica dos processos ou procedimentos estruturais, porquanto a maleabilidade com que deve ser conduzido o caso complexo, inevitavelmente, para a melhoria da atuação do Estado, perpassa pela mitigação do rigor formal, justamente para se buscar uma adaptação do processo/procedimento ao complexo problema enfrentado.

Por consequência, é possível flexibilizar a produção probatória (ônus); os prazos processuais; os critérios de aferição da capacidade do legitimado; o formato das decisões ou acordos, que ganham um contorno genérico em um primeiro momento; a criação de calendário processual; a prestação da atividade consultiva, que pode incluir até o Ministério Público (já atuante como agente negociador); dentre vários outros aspectos.

O foco deve estar no direito fundamental violado, mediante um arranjo que proporcione uma efetiva participação de todos os interessados sem descuidar do risco ao tumulto e da consequente ineficiência.

Quando o instrumento de resolução do problema estrutural é um procedimento extrajudicial, conduzido pelo membro do Ministério Público, deve este

manifestar uma postura maleável e até criativa, focado na perspectiva da criação não de uma norma jurídica, porquanto não pratica atividade decisória (sentença), mas na criação de um caminho procedimental direcionado à implementação do direito fundamental violado, agindo como agente indutor da atuação estatal, sempre cooperativo, colaborativo, negociador.

Na prática, isso comprova que o procedimento extrajudicial estrutural é, de fato, instrumento apto à promoção da dimensão social da sustentabilidade.

Na perspectiva deste autor, a figura do neoprocessualismo no enfrentamento dos problemas estruturais potencializa a efetivação de direitos dentro dos problemas estruturais extrajudicialmente, de modo que o foco na contemporaneidade consiste em concretizar a opção do legislador, mas partindo da premissa de uma mudança de paradigma.

Isso porque nos processos ordinários existem duas figuras, a do autor e a do réu, e no final do processo essas figuras se transmudam em vencedor e vencido.

Essa forma de pensamento, por meio do neoprocessualismo como concepção filosófica do direito, jamais deve rodear a mentalidade dos atores quando o objeto a ser enfrentado é um problema estrutural, principalmente no âmbito extrajudicial, em que os acordos são a mola propulsora para que cada etapa seja vencida até a solução final.

Os acordos confeccionados para a melhor condução do caso devem ter como premissa básica a de que a efetivação de direitos é interessante tanto para o Estado violador, quanto para os sujeitos envolvidos.

Sob uma análise política, um administrador que tem interesse em gerir bem a coisa pública pode valer-se de sua boa capacidade de resolução de problemas sociais como plataforma de campanha nas reeleições futuras, ainda que este seja um pensamento egoísta, mas isso pode ser explorado.

Do ponto de vista da ética, com a efetivação dos direitos sociais o administrador demonstrará o senso de coletividade, característica adequada àquele que um dia pretendeu concorrer ao cargo político objetivando melhorias para a população.

Para os lesados, a solução dos direitos violados resta mais ainda evidenciada pelo impacto direto na qualidade de vida da comunidade até então afetada.

No capítulo 2 o trabalho adentra no tema sustentabilidade, retratando a sua evolução, perpassando por suas dimensões, até a previsão dos direitos sociais nas constituições Estados nações, finalizando com a quebra do seu paradigma.

A abertura dessa reflexão para a nova perspectiva teve como percussor o fim do sonho do crescimento ilimitado, uma vez que o planeta Terra já não suportava a pegada ecológica do ser humano, o que era perceptível desde a década de 1970.

A sustentabilidade passou a ser vista como um valor supremo, provocando a necessidade de mudança da visão soberba antropocêntrica e degradante da natureza, desapegada da sensibilidade humana e da relação parasitária e predatória do meio ambiente.

A ideia de desenvolvimento não pode ser trabalhada isoladamente, mas atrelada à sustentabilidade, em sintonia com o que está preconizado pela Carta Magna de 1988, quando menciona o termo desenvolvimento como valor supremo e como objetivo fundamental.

Ao fim e ao cabo, concluiu-se que não subsistem dúvidas de que o desenvolvimento no Brasil e no mundo deve ser observado sob a lente da sustentabilidade, pelo seu valor transnacional, sem a qual sequer pode-se dizer que é legítima qualquer modalidade de desenvolvimento. Ou seja, só se pode falar em desenvolvimento se este for sustentável, como se a existência de um dependesse do outro, ótica essa que remete ainda à compreensão vinculante da sustentabilidade.

Esta vinculação é representada pela mesma ideia que disciplina a temática envolta sobre a eficácia dos direitos sociais, dada a impossibilidade de alegação da reserva do possível como subterfúgio do gestor na promoção do mínimo existencial. Ou seja, não se pode alegar o não cumprimento da sustentabilidade por questões orçamentárias.

A temática surte sua importância prática na medida em que alerta o ser humano para as discussões sobre sua própria existência, dentro de um padrão de

vida que proporcione sua manutenção no ecossistema em harmonia com o meio ambiente, “com ações mais efetivas de regulação, orientação e fiscalização, apontando a necessidade do poder estatal de superar os autoritarismos, coronelismos, patrimonialismos e omissivos políticos.”³⁸²

A conclusão que se chega por meio das pesquisas é que o padrão de vida que o homem leva atualmente impede sua própria existência. Há muito sucumbiu a ideia de crescimento ilimitado, mesmo assim a humanidade não tomou medidas eficazes para impedir que sua relação nefasta com o meio ambiente provoque sua própria ruína.

As diversas concepções da sustentabilidade necessitam de um olhar multidimensional, porquanto cada dimensão possui certa correlação com outra, de modo que uma atuação estatal legítima faz observar todas elas, sendo impossível falar em desenvolvimento que não seja multidimensionalmente sustentável.

A sinergia ocasionada pelo somatório das dimensões é enfatizada nesta obra em seu viés social, sobretudo pela meta a ser alcançada: a sustentabilidade social por meio da atuação do Ministério Público nos procedimentos extrajudiciais, já que ligada também ao ODS nº 16, que busca aprimorar a eficiência das instituições.

Sob essa perspectiva, a correlação entre sustentabilidade social e direitos sociais é inevitável. A análise histórica dos direitos sociais realizada através das pesquisas bibliográficas esclareceu que para ocupar o status constitucional, não apenas no Brasil, mas em outras constituições, a humanidade derramou muito sangue.

É justamente a partir da premissa de que esses direitos sociais previstos constitucionalmente não devem ser encarados como uma promessa descompromissada tão somente com viés encantatório, respeitado todo o histórico de batalhas, movido ainda pelo sentimento neoconstitucionalista, que se revelou inevitável o enfretamento dos problemas sociais. É sob essa lente que a

³⁸² GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A atividade portuária como garantidora do Princípio da sustentabilidade. **Revista Direito Econômico Socioambiental**. Curitiba, v. 3, n. 2, p. 375-399, jul./dez. 2012. p. 389.

sustentabilidade em sua dimensão social se mostra como uma diretriz legitimadora do desenvolvimento social.

No segundo capítulo é aprofundado também o problema da judicialização, demonstrando-se que a máquina pública não estava preparada para proporcionar esses direitos em virtude de vários entraves, tais como: os riscos para a legitimidade democrática, a politização da justiça, a ausência de capacidade institucional do Judiciário e seus limites, a lentidão dos processos ocasionada pelo elevado volume, entre outros.

Com o avanço da mídia e das redes sociais, que provocou a conscientização dos cidadãos sobre seus direitos, a sociedade acabou passando por uma epidemia, e qualquer mínima lesão passou a ser objeto de disputa judicial.

Não há erro nisso, mas é que as instituições privadas e públicas, além dos próprios cidadãos, fizeram a opção de conferir ao lesado as portas do Judiciário como primeira medida para a reparação de direitos, sem qualquer alternativa prévia, como um acordo.

Por consequência, o Poder Judiciário passou a demonstrar sua fraqueza, já que não conseguia dar vazão ao elevado volume de processos ingressos, estabelecendo inclusive critérios mais rígidos para recebimentos de recursos nas instâncias superiores, o que chamou a atenção do Conselho Nacional de Justiça para criação de políticas de metas, até hoje em vigor.

Instado esse mesmo Poder Judiciário a enfrentar problemas estruturais por meio dos processos estruturais, essa deficiência ficou ainda mais evidenciada. Os direitos sociais, afetados pelo estado de coisas deficitário, sedentos dessa remodelação do aparato estatal para sua efetividade, encontraram barreiras no modo como esse estado iria prover esses direitos.

A limitação do estado na consecução desses direitos encontra dificuldades nos limites materiais, dado que o orçamento curto impede que absolutamente todas as normas de cunho programático ou até com eficácia plena sejam destinatárias dos aportes suficientes, o que se passou a denominar de reserva do possível.

Em outra medida, a reserva do possível não pode ser aventada para esquivar esse mesmo estado do mínimo existencial, que são os direitos básicos mínimos que asseguram a qualidade de vida do ser humano.

É justamente diante da necessidade da implementação desses direitos sociais básicos, a evidenciar a consagração da dimensão social da sustentabilidade, que os processos estruturais ganham espaço, e é nesse ambiente que a atuação de outros atores passa a ganhar destaque, como o caso do Ministério Público, sobretudo por meio dos procedimentos extrajudiciais.

Fora observado por meio da presente dissertação que os procedimentos extrajudiciais estruturais são uma realidade no âmbito dos instrumentos de resolução de conflito, e que precisam ser observados pelos membros do Ministério Público na resolução dos problemas de cunho estrutural.

Para tanto, deve o Ministério Público se valer dos variados instrumentos à sua disposição e como forma de imprimir uma maior eficiência, notadamente através dos métodos alternativos de resolução de conflito, sobretudo a negociação direta. Aqui reside a gênese do Capítulo 3 da dissertação.

No cenário atual, não se olvida que o Ministério Público possui legitimidade para a condução de problemas dessa envergadura por meio do protagonismo no âmbito extrajudicial. O próprio texto constitucional atribuiu mandamento impositivo ao Ministério Público, no sentido de uma obrigação, de uma atuação proativa, dado que garantidor dos direitos transindividuais e fiscal da ordem jurídica.

A crise de legitimidade judicial, proporcionada pela falta de autocontenção, além de uma postura ativista desmoderada, por vezes até com viés politizado, fez com que o pêndulo que regula a atuação dos poderes, e que um dia passou a pesar em favor do Judiciário diante da ineficiência do Executivo e Legislativo, agora inclina-se em favor do Ministério Público.

No limiar do capítulo houve o despertar para a necessidade teórica de trazer a lume o motivo da menção ao termo procedimento em vez de processo para dar nome à obra, obedecendo-se a uma lógica técnica.

Esclarecida essa premissa, e já dentro das soluções ao enfrentamento do problema estrutural, restou esclarecido que as soluções compartilhadas ou consensuais surgem como caminho a ser trilhado.

Além disso, a parcelar resolução do conflito, inicialmente por meio de uma decisão-núcleo com viés quase que principiológico facilita o alcance de sua resolução posteriormente. Transportada essa ideia no âmbito de um procedimento extrajudicial instaurado, vislumbra-se a possibilidade de uma espécie de acordo base fixador das premissas iniciais ou um plano de metas costurado pelas partes com mediação do Promotor de Justiça, como forma de garantir força cogente à atuação vindoura.

Não se deve descurar ainda da participação popular como forma de legitimar toda a atuação. Essa efetiva participação não só fomenta a composição como também legitima qualquer decisão, quando alinhada, obviamente, ao núcleo do consenso formado pelas partes, forçando o cumprimento dos pontos estabelecidos e afastando qualquer interesse em buscar suporte na justiça ordinária.

Isso tudo pode ser feito por meio de um regime de transição gradual. É que a remodelação do funcionamento de certa instituição em muitos casos depende da atuação do Poder Executivo, quando a estrutura for estatal, que, por ato normativo, promoverá nova forma de rotina de trabalho. Quando essa modificação for drástica, um regime gradual facilitará a nova compreensão do funcionamento desse aparato estatal, tudo com foco em sua eficiência.

Não se olvida ainda da atuação do membro do Ministério Público como agente consultivo, com certa acuidade para não ultrapassar a função precípua das Procuradorias.

Dentro dos métodos de resolução de conflito, a negociação ganha predileção. Além dos acordos firmados destacarem a instituição – Ministério Público –, eles possibilitam que o Judiciário seja desafogado, o que proporciona melhoria na análise mais acurada das demandas judicializadas, por consequência, um aumento na qualidade das decisões artesanalmente confeccionadas, bem como o foco em medidas que venham inclusive a combater, prevenir ou desestimular delitos de médio ou alto potencial lesivo, sem prejuízo de outras áreas.

Em relação ao Executivo, os acordos proporcionarão uma mudança de cultura nos gestores por meio da atuação preventiva/resolutiva do membro do Ministério Público, de modo que, paulatinamente, esses mesmos gestores adquirem a expertise necessária para a atuação alinhada às diretrizes legais, sendo este o cenário que pretende ser alcançado.

O procedimento extrajudicial, por sua vez, necessariamente deve espelhar um viés contemporâneo, considerando o fato de que as fórmulas precisas de resolução de conflitos ordinários não se aplicam no âmbito dos litígios estruturais.

Ao final, a sustentabilidade em sua dimensão social, no enfrentamento dos problemas estruturais, pode ser alcançada por meio de procedimentos extrajudiciais estruturais conduzidos pelo Ministério Público, hipótese essa que se confirmou por meio das pesquisas realizadas.

O procedimento extrajudicial estrutural é, de fato, instrumento adequado para a concretização da sustentabilidade em sua dimensão social, mesmo não havendo a possibilidade de se impor a coisa julgada, inerente dos provimentos judiciais.

Confirmou-se ainda a hipótese de que os direitos sociais não mais apenas são uma utopia prevista nas normas jurídicas e desprovidos exigibilidade perante o Poder Público. A evolução filosófica do direito, desde o jusnaturalismo, passando pelo positivismo jurídico, até o pós-positivismo ou neoconstitucionalismo, acabou incutindo o pensamento de que a eficácia normativa das normas legais ou principiológicas impõe ao estado uma obrigação positiva passível de exigência por parte dos cidadãos e demais poderes.

Apesar da ideia trazida, na prática sua aplicabilidade encontra óbice em uma cultura que ainda prefere a falta de diálogo com as demais instituições, a ausência de disposição na garantia de direitos por meio de uma atuação preventiva, negocial e até consultiva que permita nortear os passos dos gestores, muitos eleitos sem experiência para a condução da máquina pública. As ações judiciais acabam sendo um subterfúgio, como manobra evasiva que esquece todo arsenal disponível ao membro do Ministério Público.

Felizmente, a cultura da judicialização vem perdendo espaço para essa atuação extrajudicial do Ministério Público, sendo essa a principal contribuição que se pretende com a presente obra: incutir na mentalidade dos aplicadores do Direito, sobretudo dos membros do Ministério Público e por que que não dizer também da população, que os problemas sociais de mais alta complexidade, afetos à dimensão social da sustentabilidade, podem ser solucionados através da atuação extrajudicial.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALBUQUERQUE, José de Lima. **Gestão ambiental e responsabilidade social**. São Paulo: Editora Atlas.

ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALVES, Leonardo Castelo. Assis, Vinícius de. **Emergências climáticas, eventos extremos e acidentes ambientais**. p. 485-512, *In*. SOBRINHO, Liton Lanes Pilau (Org.); MORAES, Márcio Eduardo Senra (Org.). **NEOPROCESSUALISMO: O PROCESSO ESTRUTURAL NA ORDEM JURÍDICA MUNDIAL E BRASILEIRA**. 1. ed. Itajaí, SC : Ed. dos Autores, 2024. PDF. ISBN 978-65-01-27968-8.

ALVES, Leonardo Castelo. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica pela prática da obsolescência programada**. In DE SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (org.) **Desenvolvimento sustentável: o direito na busca do equilíbrio**. Curitiba: Íthala, 2024.

ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. **A mediação e os meios alternativos de resolução de conflitos**. *Revista Fórum de Direito Civil – RFDC*, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, jan./abr. 2014.

ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de Interesses Individuais: para além da proteção dos Interesses Individuais homogêneos**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. *Revista de Processo*, Belo Horizonte, v. 38, n. 1, p. 389-410, nov. 2013. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/113323>. Acesso em: 28 abr. 2025.

ARENHART, Sergio Cruz. OSNA, Gustavo. FÉLIX, Jobim Marco. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters. Brasil. 2022.

ASSIS, Vinicius de. **A INSUSTENTABILIDADE SOCIAL DA LEI N. 13.467/2017**: transnacionalidade e globalização como fatores de contenção para efetividade de direitos fundamentais sociais. 2022. 291 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2022. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/420/2023%20-%20TESE%20-%20VINICIUS%20DE%20ASSIS.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BARBOSA, Águida Arruda. **Mediação Familiar: instrumento para a reforma do Judiciário**. *Anais do IV congresso brasileiro de direito de família*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

BARCELLOS, Ana Paula. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. *Revista de Direito do Estado*, [s. l], v. 8, n. 2, p. 1-21, out. 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5294/3967>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 19 dez. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no direito brasileiro**: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. revisada e atualizada. São Paulo. Saraiva 2009.

BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Saraiva, 2004.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo**: influência do direito material sobre o processo. São Paulo: Malheiros, 1995.

BENNEMANN, C. B.; LIMA, F. P. A.; SILVA, R. F. B.. **A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise bibliográfica**. **Sustentabilidade: desafios e impactos**, [S.L.],

v. 12, n. 1, p. 8-20, 2024. Editora Científica Digital. <http://dx.doi.org/10.37885/240416262>. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/240416262.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BICKEL, Alexander. **The least dangerous Branch**. 2. ed. New Haven: Yale University Press. 1986.

BOBBIO, Norberto. **Elogio da Serenidade**: e outros escritos morais. 2. ed. São Paulo. Editora Unesp, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1990.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série IDP).

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas do Poder Judiciário**. 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 29 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça - CNJ. **Resolução n. 125**. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_125_29112010_11032016162839.pdf. Acesso em 29 jul. 2024.

BRASIL. **Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução de n. 174/2017**. Acessível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-1.pdf>. Acesso em 02 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 mai. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.936 de 12 de janeiro de 2022. **Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm#art91. Acesso em 20 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas de Direito brasileiro**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 20 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.295 de 17 de outubro de 2001. **Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10295.htm. Acesso em 20 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.455 de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em 20 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em 20 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015. **Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em 10 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133 de 1 de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 20 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 15.042 de 11 de dezembro de 2024. **Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15042.htm. Acesso em 12 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Dispõe em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 20 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Lei da Ação Civil Pública**. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em 20 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.795 de 27 de abril de 1999. **Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em 20 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 8, p. 1-74, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 28 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Acordo de Paris**. 2016. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em: 4 jan. 2025.

BRASIL. **Relatório Final. Anteprojeto do Código de Processo estrutural**. Disponível em: file:///C:/Users/21880/Desktop/ARQUIVO_PORTAL_CJPRESTR_8324ComissaoESPComissaoCJPRESTR20241104.pdf. Acesso em 17 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adpf 347 nº 0003027-77.2015.1.00.0000, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília de 2024. **Adpf 347**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adpf 45 nº ADPF 45, Adpf - Políticas Públicas - Intervenção Judicial - "Reserva do Possível". Relator: Min. Celso de Melo. **Adpf 45**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRITISH ANTARCTIC SURVEY. **PRESS RELEASE: ozone hole anniversary**. Ozone hole anniversary. 2010. Disponível em: <https://www.bas.ac.uk/media-post/25th-anniversary-of-the-discovery-of-ozone-hole/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRÜGGER, Paula. **Educação ou adestramento ambiental?** Porto Alegre: Letras Contemporâneas, 1994.

BUENO, Cássio Scarpinella. **As class actions norte-americanas e as ações coletivas brasileiras: pontos para uma reflexão conjunta**. RePro, nº 82, São Paulo: RT, 1996.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de processo civil**. 9 ed. São Paulo: Saraiva jur, 2023.

CABRAL, Antônio do Passo. **Coisa julgada e preclusões dinâmicas**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraivajur, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553602377/recentp>.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Breves comentários ao novo código de processo civil**. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (coords.). 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

CARVALHO, Fabiano. **O princípio da eficiência no processo coletivo. Constituição, microssistema do processo coletivo e novo código de processo civil**. In: MILARÉ, Edis (org.). **Ação Civil Pública após 30 anos**. 2. ed. Brasília: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

CARVALHO, Fabiano. **O princípio da eficiência no processo coletivo. Constituição, microssistema do processo coletivo e novo código de processo civil**. In: MILARÉ, Edis (org.). **Ação civil pública após 30 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

CASTRO, Marcília Ferreira da Cunha e. **O processo estrutural como instrumento de tutela dos direitos sociais sob perspectiva da sustentabilidade**. 2022. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2022. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/stricto-sensu/ppcj/Paginas/default.aspx#teses-dissertacoes>. Acesso em: 26 jan. 2025. p. 55.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia nº T-762/15, Estado de Cosas Inconstitucional En El Sistema Penitenciario y Carcelario. **Sentencia T-762/15**. Bogotá, 2013. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>. Acesso em: 30 abr. 2025.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum (Relatório Brundtland)**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 23**, de 17 de setembro de 2007. Resolução Nº 23. Brasília, Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Medidas de Reparação. 32. ed. San José, 2022.

CRUZ, Paulo Márcio; DANIELI, Adilor; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GIMEZEZ, Andrés Molina. **A sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CRUZ, Paulo Márcio; REAL FERRER, Gabriel. **Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos**. **Seqüência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 36, n. 71, p. 239, dez. 2015. ISSN 2177-7055. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n71p239>. Acesso em 26 jan. 2025.

DA SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

DECLARAÇÃO SOBRE O AMBIENTE HUMANO, 1972, Estocolmo. **Declaração de Estocolmo**. Estocolmo: Iphan, 1972. 4 p. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. Volume 1. 20. ed. Salvador. Editora Juspodivm, 2018.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandre de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** n. 75 v. 1., jan./mar. 2020.

DURKHEIM, Émile. **As regras do Método Sociológico**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2007. Trad. Paulo Neves

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Arquivo Nacional**. 14ª Emenda: Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas à sua jurisdição, são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde residirem. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/amendments-11-27>. Acesso em 05 mar. 2025.

FALECK, Diego. **Código de Processo Civil anotado**. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo; Curitiba: Ordem dos Advogados, 2015.

FAZZALARI, Elio. **Processo**: Teoria generale. Novissimo Oigesto Italiano, v. 13. 2013.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FERRER, G. R. **CALIDAD DE VIDA, MEDIO AMBIENTE, SOSTENIBILIDAD Y CIUDADANÍA ¿CONSTRUIMOS JUNTOS EL FUTURO? Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí- (SC), v. 17, n. 3, p. 310–326, 2012. DOI: 10.14210/nej.v17n3.p310-326. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/4202>. Acesso em: 30 abr. 2025.

FERRER, G. R. ; CRUZ, P. M. **Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos.** *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, v. 1, n. 34, 2016. DOI: 10.22456/0104-6594.62003. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/62003>. Acesso em: 30 abr. 2025.

FISS, Owen. **Forms of Justice.** *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 92, n. 1, 1979.

FISS, Owen. **Complex Enforcement: Unconstitutional Prison Conditions.** *Harvard Law Review*, v. 94, n. 1. 1981.

FISS, Owen. **The civil rights injunctions.** Bloomington: Indiana University Press, 1978.

FLETCHER, William. **The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy.** *The Yale Law Journal*, op. Cit., p. 645. Apud VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – Teoria e Prática*. 5ª ed., ver., atual., e amp. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

FRANCISCO, J. C.; ANDRÉA, G. F. M. **Brown vs. Board of Education of Topeka e sua influência no processo estrutural brasileiro: utilização restrita e estratégica.** *Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região*, [S. l.], v. 34, n. 158. 2023. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/108>. Acesso em: 28 abr. 2025.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2012.

FRIZZO, Patrícia. **O desenvolvimento sustentável e os instrumentos fiscais em prol do meio ambiente como fomentadores da atividade produtiva em território nacional.** 2023. 315 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, PPCJ, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2023.

FUX, Luiz. **Teoria geral do processo civil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **A atividade portuária como garantidora do Princípio da sustentabilidade.** *Revista Direito Econômico Socioambiental*. Curitiba, v. 3, n. 2, p. 375-399, jul./dez. 2012.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento.** *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, [S.L.], v. 13, n. 25, p. 133-153, 10 mai. 2016. Editora <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v13i25.487>. <http://revista.domholder.edu.br/index.php/veredas/article/view/487>. Disponível em: Acesso em: 26 jan. 2025.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário.** *Revista Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v. 15, n. 1, p. 51-75, abr. 2020. Disponível em: <https://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/download/3153/1940>. Acesso em: 30 abr. 2025.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática.** Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas.* São Paulo: Saraiva, 1995.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. **O Ministério Público e a Tutela dos Direitos Sociais.** In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público: Pensamento crítico e práticas transformadoras.** 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público.** 2. ed., São Paulo: D'Plácido, 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O novo processo do consumidor.** In *Revista de Processo*. n. 62, ano 16, abr.-jun., 1991.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade.** 48. ed. Porto Alegre: L&Pm, 2019. 359 p. Tradução de Janaína Marcoantonio.

HELLER, Herman. **Teoria do Estado.** São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.

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, et. al. **Temas Atuais do Ministério Público**. 3. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2012.

JOBIM, Marco Félix. **Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2023.

JORNAL O GLOBO. **Furacão Milton**: Biden diz que danos foram estimados em R\$ 281 bi; quase 2,5 milhões de casas continuam sem energia na Flórida. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/clima-e-ciencia/noticia/2024/10/11/furacao-milton-quase-25-milhoes-de-pessoas-permanecem-sem-energia-na-florida.ghtml>. Acesso em: 30 abr. 2025.

KLABIN, Aracy Augusta Leme. **História Geral do Direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

KLUGER, Richard. **Simple Justice**: The History of Brown v. Board of Education and Black America's Struggle for Equality. Nova Iorque: Knopf, 1975.

KRELL, Andreas J. **Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa)**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 36, n. 144, out-dez. 1999. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/545/r144-17.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 10 dez. 2023.

LEAL, Sul Tourinho. **Ativismo ou altivez? O outro lado do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

LIMA, Breno Azevedo. **O transjudicialismo como solução para litígios estruturais ambientais através do processo estrutural: possibilidade a partir da resignificação do processo coletivo brasileiro**. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, PPCJ, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2023.

LINS, Liana Cirne. **A justicialidade dos direitos fundamentais sociais: uma avaliação crítica do tripé denegatório de sua exigibilidade e da concretização constitucional seletiva**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 46, n. 182, abr/jun. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194915>. Acesso em 20 dez. 2023.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**, São Paulo: Saraiva, 2018.

McNEESE, Tim. **Dread Scott v. Sandford**. New York: Chelsea House, 2007.

MEDEIROS JUNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**. A intervenção judicial em políticas públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MENDES, Jefferson Marcel Gross. **Dimensões da Sustentabilidade**. *Revista das Faculdades Santa Cruz*, [S.L.], v. 7, n. 2, julho/dezembro 2009. Disponível em <http://www.santacruz.br/v4/download/revista-academica/13/cap5.pdf>. Acesso em 26 jan. 2022.

MILARÉ, Édis; TAMER, Lucas. **Princípios informadores do processo coletivo**. p. 11. In: NERY JR., Nelson (coord); ABBOUD, Georges (coord); FREIRE, André Luiz (coord). *Enciclopédia Jurídica da PUCSP*, tomo VI (recurso eletrônico): direitos difusos e coletivos. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020.

MITCHELL, Melaine. **Complexity**: A guided tour. Oxford: Oxford University Press, 2011.

NADER, Paulo, **Filosofia do direito**. São Paulo: Forense. 2000.

NETTO, Luísa Cristina Pinto. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Porto Alegre: Livraria do advogado editora, 2010.

NUÑEZ VIÉGAS, R. **As resoluções de conflito ambiental na esfera pública brasileira: uma análise crítica**. *Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 9, n. 2, p. 23-50, 28 dez. 2007.

OLIVEIRA, C. A. A. de. **O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo**. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, v. 26, n. 26, 2017. DOI: 10.22456/0104-

6594.74203. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/74203>. Acesso em: 30 abr. 2025.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal**. 15. ed. Rio de Janeiro: LumenJuris. 2015.

OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier de; e CLARO, Paulo César Gastaldo. **Direitos ambientais, educação ambiental e pacto intergeracional desde uma perspectiva Amazônica**. 1. ed. São Carlos: De Castro, 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **População mundial atingirá 10,3 bilhões em meados da década de 2080**. 2024. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/07/1834411#:~:text=Pela%20publica%C3%A7%C3%A3o%20lan%C3%A7ada%20nesta%20quinta,meados%20da%20d%C3%A9cada%20de%202080>. Acesso em 30 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, Rio de Janeiro. **O futuro que queremos**. Rio de Janeiro: Onu, 2012. 20 p. Disponível em: <https://www.inpe.br/noticias/arquivos/pdf/RIO+20-web.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Esboço de uma teoria das nulidades aplicada às nulidades processuais**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.; FERNANDES, Antonio Scarance. *Teoria Geral do Procedimento e o procedimento no processo penal*. São Paulo: RT, 2002.

PERIBANEZ GONZALEZ, Alberto. **Cirurgia Verde**: conquiste a saúde pela alimentação à base de plantas. São Paulo: Editorial Alaúde, 2017.

QUADROS, José Luiz de Magalhães. **Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

RAI, Neetij. Significance of Nuremberg Trial in the Development of International Humanitarian Law. **Ssrn Electronic Journal**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 1-15, nov. 2013. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2300970>. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2300970>. Acesso em: 30 abr. 2025.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**, 4ª. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. In BONAVIDES, Paulo (Coord.). *et. al.* Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RUHL, J.B.; KATZ, Daniel Martin. **Measuring, Monitoring, and Managing Legal Complexity**. *Iowa Law Review*, Iowa, v. 101, n. 1, p. 191-194, 15 nov. 2015. Disponível em: <https://ilr.law.uiowa.edu/sites/ilr.law.uiowa.edu/files/2023-02/ILR-101-1-RuhlKatz.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

SÁ, Renato Montan de. **Manual de direito processual civil**. 5 ed. São Paulo: Saraiva Educação.

SANDERS, Frank. **The Pound Conference**: Perspectives on Justice in the Future. St. Paul: West pub., 1979.

SANTO, Davi do Espírito. **Política jurídica e controle jurídico-penal: elementos para compreensão de políticas criminais**. 2014. 391f. Tese (Doutorado). Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí: 2014. p. 43. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Davi%20do%20Espirito%20Santo-2014.pdf>. Acesso em 30 jul. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA, Marcos Vinícius Viana da. **A possibilidade de um sistema de patentes mais sustentáveis: as modificações necessárias no sistema de patentes verdes**. 2019. 435 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidad de Alicante, Alicante, 2019. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/91855/1/tesis_marcos_vinicius_viana_da_silva.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

SILVA, Ovídio Baptista da. GOMES, Fábio Luiz. **Teoria geral do processo civil**. São Paulo: RT, 1997.

SOLANO, Luísa Maria Moreira. **A crise do Judiciário e o Sistema Multiportas de solução de conflitos**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66077/a-crise-do-judiciario-e-o-sistemamultiportas-de-solucao-de-conflitos>. Acesso em: 29 jul. 2024.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. Edição Kindle local 670/677.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. **A sustentabilidade no alumiário de Gabriel Real Ferrer: reflexos dimensionais na avaliação ambiental estratégica**. pp. 11-36 In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloíse Siqueira. **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: Univali, 2014.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; BOTEGA, João Luiz de Carvalho. **Sustentabilidade, Sociedade de risco e alimentos transgênicos: disputas definitórias e o projeto de lei n. 4.148/08**. pp. 255-274. XXIV Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

SPINOZA, Benedictus de. **Tratado político I Baruch de Espinoza**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009 (Clássicos WMF).

Stephen Holmes, Cass Sunstein, **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. Nova York: W. W. Norton & Company. 1999.

STODDART, Hannah et al (ed.). **A Pocket Guide to Sustainable Development Governance**. Estocolmo: Stakeholder Forum, 2009. Disponível em: <https://www.circleofblue.org/wp-content/uploads/2012/07/PocketGuidetoSDGEdition2webfinal%E2%80%93Stakeholder-Forum.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

SUSTEIN, Cass R. Foreword: leaving things undecided. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 110, n. 1, p. 1-96, out. 1996. Disponível em: <https://andersonteixeira.com/data/documents/Sunstein-Leaving-things-undecided.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

THOMAS, Keith. **O homem e o mundo natural**. São Paulo: Cia das Letras, 1988.

URIBES, José Manuel Rodríguez. **Formalismo Ético y constitucionalismo**. Valencia: Tirant to blanch, 2002.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. **Revista de Processo** vol. 284, n. 1. p. 333- 369 | Out / 2018. Disponível em <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/113323>. Acesso em 28 abr. 2025.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: Dos direitos aos litígios coletivos. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

VITORELLI, Edilson. **O futuro da tutela coletiva: os litígios coletivos e a busca pela efetivação de direitos na via jurisdicional**. In: VIROTELLI, Edilson (org.) **Manual de direitos difusos**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, 10 abr. 2006. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/198475080?sourcetype=Scholarly%20Journals>. Acesso em: 30 abr. 2025.

WOLFRAM, Felipe Bittencourt. **Aspectos destacados no uso de agrotóxicos: Uma análise do sistema jurídico brasileiro com base na sustentabilidade no princípio da precaução**. 2018. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí - Univali, Itajaí, 2018. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2401/FELIPE%20BITTENCOURT%20WOLFRAM.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2025.

YARDLEY, C. D. M. **Introduction to British Constitutional Law**. Londres: Butterworths. 1978.

YEAZELL, Stephen C. **From medieval group litigation to the modern class action**. New Heaven: Yale University Press, 1987.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Poder Judiciário: crises, acertos e desacertos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ZANETI JR., Hermes; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos difusos e coletivos**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. **Ministério Público: Desafios e Diálogos Interinstitucionais**. 2. ed. Leme: Mizuno, 2021.