

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – CEUB  
INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO – ICPD  
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**DIREITO PROCESSUAL, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA  
TIPOLOGIA DESENVOLVIDA A PARTIR DA JURISDIÇÃO COLETIVA  
URBANÍSTICA**

**RHUAN FILIPE MONTENEGRO DOS REIS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito pelo programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília. Orientador: Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes. Coorientador: Paulo Afonso Cavichioli Carmona

**BRASÍLIA**

**2022**

DOS REIS, Rhuan Filipe Montenegro. Direito Processual, Democracia e Políticas Públicas: uma Tipologia Desenvolvida a partir da Jurisdição Coletiva Urbanística/Brasília, 2022. 174f. Dissertação, Faculdade de Ciências Sociais e Jurídicas. Centro Universitário de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022 Orientador: Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes Coorientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Chiavicoli Carmona. 1. De Habermas a Tocqueville: diretrizes teóricas para compreender a coletivização das demandas pela (re)organização dos sistemas democráticos. 2. Das relações harmônicas e interdependentes entre Poderes e sua interação com os perfis democráticos cidadãos: um olhar processual. 3. Entendimentos democráticos para a práxis e o iter processual civil da tutela jurisdicional coletiva urbana. 4. Controle processual de políticas públicas e alguns sentidos processuais para aliviar o *déficit de legitimidade democrática*. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. (*This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001*).

## RESUMO

Esse trabalho tem enquanto objetivo verificar as relações desenvolvidas entre Direito Processual e democracia, tomando-se o caso da tutela difusa urbanística enquanto norte para compreender quais diretrizes teóricas democráticas podem fazer do processo um espaço para a participação popular, num sentido de democracia que transcenda o caráter meramente procedural que subjuga a soberania popular. O problema que rege esse estudo é entender de qual matriz teórica estamos a tratar em instrumentos como o art. 43 do Estatuto da Cidade que exige uma *gestão democrática da cidade*. A hipótese, nesse sentido, é de que estamos a falar de uma tipologia diversa de democracia, que, assim, não se contenta tão somente com os instrumentos alistados nesse intento normativo, de modo que o Judiciário também assume função de resguardo para perceber o quanto a participação popular foi assimilada e buscada pelos gestores urbanos. A metodologia assume feições de *revisão bibliográfica qualitativa e narrativa*, que, por vezes, assume análises de teor documental e elementos de *literatura cinza*, sempre os distinguindo dos textos com controle rigoroso pelos pares. A lacuna de pesquisa, ou o ponto de inovação pretendido é a dedução de alguns subsídios teóricos para tornar mais clara a relação entre o processo e as acepções de democracia que esse instituto possa comportar. Em conclusão, alistam-se algumas dessas diretrizes teóricas que passam pela seguinte por delimitação teórica que abordar temas como cuidados para criação judicial no setor urbanístico e produção de guias para se avaliar a (im)pertinência do controle processual de políticas públicas cidadinas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Processual. Democracia. Tutela Jurisdicional Coletiva. Meio Ambiente Urbanístico. Direito Urbanístico.

## ABSTRACT

This work aims to verify the relations developed between Procedural Law and Democracy, taking the case of diffuse urbanistic guardianship as a north to understand which democratic theoretical guidelines can make the process a space for popular participation, in a sense of democracy that transcends the merely procedural character that subjugates popular sovereignty. The problem that governs this study is to understand which theoretical matrix we are dealing with in instruments such as art. 43 of the City Statute, which requires democratic management of the city. The hypothesis, in this sense, is that we are talking about a different typology of democracy, which, therefore, is not satisfied only with the instruments listed in this normative intent, so that the Judiciary also assumes a role of protection to realize how much popular participation was assimilated and sought after by urban managers. The methodology assumes features of qualitative and *narrative bibliographic review*, which, at times, assumes analyzes of document content and elements of gray literature, always distinguishing them from texts with strict control by peers. The research gap, or the *innovation point*, is the deduction of some theoretical subsidies to clarify the relationship between the process and the meanings of democracy that this institute may have. In conclusion, some of these theoretical guidelines are listed, which go through the following theoretical delimitation that address topics such as care for judicial creation in the urban sector and production of guides to assess the (im)pertinence of procedural control of city public policies.

**KEYWORDS:** Procedural Law. Democracy. Collective Jurisdictional Guardianship. Urban Environment. Urban Law.

Dedico este trabalho aos bens mais preciosos que pude perceber, meus pais, à minha belíssima irmã e aos meus amigos de jornada. Seres repletos de cordialidade e de uma candura incontável, que aclararam meu caminho.

## Sumário

1 INTRODUÇÃO .....	7
Contexto .....	7
Hipótese .....	8
Metodologia .....	9
Objetivo.....	10
Lacuna de pesquisa.....	11
2. DE HABERMAS A TOCQUEVILLE: DIRETRIZES TEÓRICAS PARA COMPREENDER A COLETIVIZAÇÃO DAS DEMANDAS PELA (RE)ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS .....	13
3. DAS RELAÇÕES HARMÔNICAS E INTERDEPENDENTES ENTRE PODERES E SUA INTERAÇÃO COM OS PERFIS DEMOCRÁTICOS CIDADINOS: UM OLHAR PROCESSUAL .....	36
3.1. Uma <i>nova democracia</i> ainda em situação de ajuste: o bem urbanístico no fogo cruzado entre os poderes. ....	36
3.2. Diferentes perfis, diferentes modos de se pensar a democracia: da visão poliocular/policêntrica democrática. ....	49
2.1.1. <i>Os perfis ocupacionais — dos diferentes gestores: evitando-se a oclocracia na segurança pública pela potencialização garantismo processual</i> .....	55
2.1.2. <i>Os perfis fáticos-temporais: evitando-se a <i>democracia guiada</i> na gestão da saúde urbana pela lógica dos precedentes..</i> 62	
2.1.3. <i>Os perfis transgeracionais nas cidades: evitando-se disfunções no modelo clássico-ateniense pela representatividade processual.</i> 68	
2.1.4. <i>Os perfis instrumentais: a digitalização do processo e das cidades com a evolução informacional.</i> .....	70
4. ENTENDIMENTOS DEMOCRÁTICOS PARA A PRAXIS E O ITER PROCESSUAL CIVIL DA TUTELA JURISDICIONAL COLETIVA URBANA.....	74
4.1. Breve contexto histórico sobre democracia, processo coletivo e cidades: das ágoras até as cidades multiculturais — alguns pontos de encontro para entender a necessidade de se racionalizar a proposição de ACP. ....	74
4.2. <i>As democracias locais, de massas e a ductibilidade das políticas público-privadas: reformulações no conceito de cognição processual.</i> .....	79
4.3. <i>Democracias frágeis e delegativas: entendendo as diferenças de objetivos na fase instrutória da ação de improbidade e da ação civil pública.</i> .....	92
4.4. <i>Democracias construtivas: a sentença enquanto <i>topoi</i> argumentativo para perquirir restrições iníquas e garantir liberdade no planejamento urbano.</i> .....	96
4.5. <i>Renovações dos pactos democráticos e poliarquias: a impugnação e execução das decisões nas evoluções de fatos e valorações pelos diversos grupos resguardados.</i> .....	101
5. CONTROLE PROCESSUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ALGUNS SENTIDOS PROCESSUAIS PARA ALIVIAR O DÉFICIT DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA.....	112
5.1. Hoppe e Chomsky: dois críticos da democracia e possíveis lições para a boa condução do controle das políticas públicas diante dos <i>déficits democráticos.</i> .....	113
5.1.1. <i>Mobilidade urbana e a redução de déficit democrático pela inclusão de think tanks e a emulação de policy communities.</i> 115	
5.1.2. <i>Riscos urbanos e redução de déficit democrático: pela inclusão das meta-polícies e do paradigma Bonzeman e Pandey na ponderação dos provimentos liminares.</i> .....	122
5.1.3. <i>A questão habitacional urbana e a redução de déficit democrático pelo repensar da coisa julgada: tornando a instância judicial menos linear e mais cíclica.</i> .....	127
5.1.4. <i>A questão infraestrutural urbana e a redução de déficit democrático pela negociação processual: trazendo a consensualidade para os poderes neutrais e para a dificuldade garbage can.</i> .....	133
5.1.5. <i>A questão das metrópoles e a redução de déficit democrático pela cooperação interinstitucional: abrاندando as diferenças de culturas corporativas para o controle de políticas públicas.</i> .....	139
5.2. O princípio da cooperação processual no controle da administração colaborativa: a <i>democracia como cooperação reflexiva</i> .....	143
5.3. A complexidade das políticas públicas urbanas e a justiça multiportas: entre a democracia de mercado e a democracia comunitária. ....	152
6. CONCLUSÃO.....	162
REFERÊNCIAS .....	168

## 1. INTRODUÇÃO

Após a Constituição de 1988, o Direito Urbanístico vem ganhando cada vez mais autonomia e robustez. Suas regulações, levadas ao âmbito dos municípios, constituem fatores de revisão e sistematização por empreendimentos, que, mesmo respeitando-as, correm o risco de terem suas operações obstadas por revisões judiciais dos instrumentos urbanísticos<sup>1</sup>. A cidade e sua tutela processual são temas vitais para a compreensão da perspectiva cultural contemporânea, o que engloba o controle da natureza como centro instintivo de várias culturas técnicas, incitador do progresso e da inovação, pois, como destaca Sjoberg<sup>2</sup>, concentrou grande número de especialistas em espaços bem delimitados, facilitando o partilhar de suas experiências. Afora isso, em relação ao sujeito, a cidade promove um *desenraizamento de si mesmo*, conforme assegurou Richard Sennet<sup>3</sup>.

Nesse contexto, não tardou até que essas relações fossem judicializadas. O conjunto de temas citadinos se tornou cada vez mais alvo não só da judicialização pelo microsistema processual coletivo como outras inteligências processuais, a exemplo da *processualidade*, de problemas estruturantes, processos agregados e outros, o que revela um cariz conflitivo com as tutelas individualizadas e centradas na relação credor/devedor. De outra monta, as contendas entre os poderes Judiciário, Executivo e Legislativo começaram a se espriar para a (re)adequação de muitos entendimentos com relação à proteção dos ambientes construídos, mostrando-se cada vez mais o cuidado que o hermeneuta deve preservar para não fazer com que o esgarçamento do tecido democrático seja igualmente nocivo para essas ambiências, num ritmo de compensação entre autocontenção e criação um pouco mais expressiva do direito por parte do Estado-juiz.

A judicatura, nisso, foi cada vez mais convidada ao controle processual de políticas públicas urbanas. Compreendeu também, nesse jogo democrático, que deveria trilhar caminho de temperança para não promover distorções no planejamento público e confiá-lo, cada vez mais, aos destinatários diversos, dos quais emana todo o fundamento da democracia. A delimitação teórica conduz a perspectivas específicas de análise: (a) a descoberta de contributos da superação da perspectiva individual do processo para as relações

---

<sup>1</sup> DOS REIS, Rhuan Filipe Montenegro; GUEDES, Jefferson Carús. Tutela difusa das cidades: do caráter metaindividual ao processo coletivo na ordem urbanística. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 11, p. 165-192, 2020.

<sup>2</sup> SJOBERG, Gideon. Origem e Evolução das Cidades. In: DAVIS, Kingsley (org). *Cidades: a urbanização da humanidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

<sup>3</sup> SENNETT, Richard. *Carne e Pedra*. 9ª ed. Tradução de Marcos Aarão Reis. Rio de Janeiro, Editora vozes. 2003.

democráticas desenvolvidas dentro da cidade; (b) os cuidados específicos na criação judicial que envolva o interesse urbanístico, sobretudo considerando as dinâmicas conflitivas entre as manifestações do Poder; (c) os entendimentos para diagnosticar quais políticas públicas são passíveis de intervenção considerando as diferentes (des)vantagens para atuação do Judiciário na sua produção e circulação.

Assim, entende-se que tais limites investigativos ajudam a encontrar diretrizes de pesquisa para adensar as relações entre Direito Processual e democracia, tornando-as pouco mais específicas e esclarecedoras, máxime com relação a quais acepções e contornos teóricos da democracia podem ser intuídos nos inúmeros entendimentos e temas urbanos que circundam nossa jurisdição coletiva.

Nessa postura extensiva de revisão judicial/processual, enquanto hipótese primária, institui-se que uma interpretação sistemática do art. 43 da Lei nº 10.257/2001 desafia inúmeros modelos e tipologias possíveis de embates democráticos, os quais serão, amiúde, examinados nessa pesquisa. Além disso, essa dita gestão democrática não fica adstrita aos poderes Legislativo e Executivo, mas a qualquer relação processual/judicial que os apurem. Desse modo, exsurge o problema da pesquisa: afinal, quando se fala em gestão democrática da cidade, especialmente na judicialização dos embates por ela abarcados, de qual acepção de democracia estamos a tratar?

Art. 43. Para garantir a **gestão democrática da cidade**, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.<sup>4</sup> (grifei).

A referida hipótese primária remanesceu fortalecida pelos motivos estampados no fecho desse estudo. Enquanto hipótese rival está a proposição de que a gestão democrática

---

<sup>4</sup> BRASIL. *Lei 10.257/2001* (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001.

das cidades pode comportar concepção mais simples de democracia em seu caráter procedural, que encontra na própria instituição de audiências públicas, conferências e órgãos colegiados acordos coletivos para dar sentido mais pronunciado à participação popular.

A conclusão dessa dissertação, portanto, alistou uma série de linhas teóricas que podem, conforme o caso judicializado, dar luz à essa questão, abrangendo desde a democracia deliberativa de Habermas<sup>5</sup> até algumas expressões mais novas como o sentido de *democracia construtiva* ou *policracia*, sempre correlacionando tais correntes com manifestações do Judiciário sobre a tutela coletiva do espaço cidadão.

A metodologia consiste em pesquisa, prioritariamente, bibliográfica *qualitativa*, por mais que não se negue a valia dos ferramentais jurimétricos e outros modelos de pesquisa de campo. Em dados momentos, assumem-se feições de investigação *documental* que se aproveita de fontes primárias, como jurisprudências e textos normativos, que não foram exaustivamente explorados para, a partir deles, extrair conclusões próprias.

Visa-se a *levantamento bibliográfico narrativo*, isto é, procura-se mais o aproveitamento de referenciais bibliográficos e, partir deles, deduzir novos conhecimentos, classificações e linhas teóricas de modo argumentativo e mais livre, sempre se pautando no *pluralismo metodológico* e na justa evidenciação de texto que verse sobre conclusões diversas dos primeiros achados, quando haja mais de um posicionamento admitido nas principais bases acadêmicas indexadas.

Em raros casos, com muita sobriedade, aproveitam-se elementos da *literatura cinza*, de peças processuais apartadas, portais institucionais de algumas associações civis que cuidem de temas urbanos, escritos oficiosos da administração pública ou textos jurídicos de opinião, mas sempre os distinguindo daquela bibliografia controlada pelo *peer review* ou por mecanismos de seleção editorial mais rígidos.

Não se está interessado, numa primeira perspectiva, na validade, eficácia, re(adequação) de uma ou mais normas jurídicas, isto é, no manejo do ordenamento jurídico que parta de premissas inexoráveis enquanto tais (*dokein*), mas sim de sentidos investigativos (*zetein*) da produção de normas gerais e algumas de teor individual que revelem o direito dos tribunais para futuras relações jurídicas<sup>6</sup>. Assim sendo, esse texto, pela sua delimitação, não poderia se satisfazer com pretensões positivistas, mesmo que inclusivas.

---

<sup>5</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia*: entre facticidade e validade. V. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 57-122.

<sup>6</sup> Para saber sobre dimensões zetética e dogmática, consulte obra clássica de Tércio Sampaio: FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Die Zweidimensionalitaet des Rechts*. In: VERLAG, Anton Hain. *Meinzenheim/Glan*, 1970.

Em seu referencial teórico, confere-se guarida a textos técnico-urbanísticos como de Antony Ling, Mascaró e Yoshinaga e em textos que nos ajudem a superar a perspectiva autopoietica dos debates processuais, relacionando-as com algumas linhas dos teóricos da democracia.

Assim, em oposição às revisões bibliográficas sistemáticas, não se realiza diagnose minuciosa ou sistematização de diversos textos para daí relatar (ao invés de desenvolver) o estado da arte ou, ainda, resolver um problema muito específico pela inspeção das várias evidências disponíveis, dispensando-se critérios mais característicos para a seleção e justificação das pesquisas aqui eleitas como referenciais. Por isso mesmo, ao não se restringir a textos doutrinários e se aproveitar de textos técnicos na Gestão Urbanística, especialmente de explicações sobre suas repercussões na seara jurídica, visa-se a superação da mera aplicação de fórmulas legais prévias. Mantém-se, assim, escolha metodológica que guarda *coerência interna* com a proposição de que sempre deve haver intercâmbio entre *culturas epistêmicas* diversas para concretizar maiores comunicações com a própria cultura popular, algo que há de ser encontrado num modelo mais deliberativo de democracia.

Em dadas passagens, figuram elementos de raciocínio *indutivo*. Dessa forma, após alguma pesquisa jurisprudencial, elegem-se casos de tutela coletiva específicos, correlacionando-os a algum instrumento do Direito Processual. Na sequência, desvela-se alguma diretriz teórica das tipologias e acepções já deduzidas pelos teóricos da democracia que possam ser utilizadas para interpretar certos institutos processuais que podem ser aventados no processo difuso urbanístico. Sem embargo, reconhece-se o problema da indução e os desafios e regras das inferências, sobretudo na nem sempre simples transmutação de casos particulares para leis gerais.

O objetivo geral da pesquisa acadêmica pretendida é conferir subsídios teóricos à relação da tutela jurisdicional coletiva urbana/principais modelos e correntes teóricas da democracia e, desse modo, abancam-se as seguintes metas mais específicas de pesquisa:

- Entender as relações democráticas dessumidas dos movimentos processuais que se justapõem à perspectiva clássica dos direitos difusos e coletivos, em muito reconhecidos no microssistema da Lei 7.347/1985. Tais como *processualidade*, *processo estrutural* e *neoprocessualismo*, de modo a averiguar a importância de cada um deles para a judicialização do urbanismo;
- Melhor apurar as relações democráticas no constante jogo de (re)afirmação entre as diversas manifestações do Poder Público — bem como os

mecanismos para preservação de sua justeza, harmonia e interdependência — e suas consequências para a judicialização/processualização do fenômeno urbanístico, de forma a discernir os cuidados para se proceder à criação judicial na tutela urbanística *per se*;

- Analisar etapas e mecanismos realizados durante o iter processual ambiental-urbanístico, verificar como se pode promover real distinção para com processo individual, colacionando a sua aplicação a algumas teorias democráticas e;
- Deduzir resguardos que a atuação judicante deve manter na medida em que procede ao controle processual de políticas públicas, mais especificamente no que se refira ao chamado *déficit de legitimidade democrática* nas relações processuais.

Com relação à *lacuna de pesquisa*, entende-se que sua diagnose é sempre delicada pela quantidade enorme de informações de que se dispõem, seja nas bases digitais, nos escritos não identificáveis ou acessíveis por sistema de compartilhamento livre. Nada obstante, tomou-se o cuidado de realizar busca em diversas plataformas como *Google Acadêmico*, *SciELO*, *Crossref*, além de pesquisas realizadas nas bases de alguns periódicos reconhecidos na área como a *Revista Direito da Cidade*. Além disso, foram usados portais como *LegalOne* e serviços como *VitalShelf* para se encontrar publicações que não estão abrigadas pelo sistema de periódicos, mas, sim, pelas principais editoras do país.

Dessa forma, entende-se que o ponto de inovação pretendido por esse trabalho é, como o próprio título acusa, desenvolver uma tipologia das principais acepções e correntes democráticas na relação entre normatização e regulação do meio ambiente construído (as configurações citadinas) e sua tutela jurisdicional coletiva. Entende-se que a pergunta de pesquisa trazida acima já fora, com bastante propriedade, por caminhos próprios, objeto de atenção de outros pesquisadores como Sabrina Durigon<sup>7</sup>, Jefferson Carús Guedes e Ana Lacerda Amaral<sup>8</sup>. No entanto, segundo Epstein e King<sup>9</sup>, um dos principais trunfos da

---

<sup>7</sup> MARQUES, Sabrina Durigon. *The effectiveness of democratic management of cities in Special Zones of Social Interests*. 2012. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

<sup>8</sup> AMARAL, Ana Luiza Lacerda; GUEDES, Jefferson Carús Brasília aos 60: da promessa democrática à distopia urbanística e política. *Direito da Cidade*, v. 11, p. 100-112, 2019.

<sup>9</sup> EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013.

metodologia jurídica é a possibilidade de se buscar outros caminhos metodológicos e bibliográficos para se responder a uma mesma indagação.

Em que pese Durigou analisar problema semelhante de modo mais centrado no universo das *zonas de interesse social*, Guedes e Amaral, por outro lado, a partir da linha teórica a *habermasiana*, delimitam a democracia deliberativa, enquanto espaço de realização da participação popular em Brasília. De meu lado, esse texto busca delimitação com base no ramo específico do direito público como qual esse ideário democrático interage, o direito processual civil, mais especificamente o microssistema coletivo, atentando-se à dinâmica processual urbanística e às concepções democráticas que podem reformar determinadas posturas judicantes, aplicando-lhes, ao lume de expressões como o art. 43 do Estatuto da Cidade, os mesmos sentidos democráticos vistos nos poderes Executivo e Legislativo, conforme posto em minha hipótese. Dadas essas direções, atentar-me-ei, em primeiro plano, à superação da tutela individual e sua importância para a judicialização da ordem urbanística, entendendo, outrossim, quais expressões teóricas da democracia podem auxiliar na compatibilização entre essas inteligências processuais e o bem urbanístico.

## 2. DE HABERMAS A TOCQUEVILLE: DIRETRIZES TEÓRICAS PARA COMPREENDER A COLETIVIZAÇÃO DAS DEMANDAS PELA (RE)ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS

Conforme dito na introdução, a clássica perspectiva de Cappelletti e Garth<sup>10</sup> possibilitou a judicialização de inúmeras políticas cujos destinatários não podem ser especificados. Seus esforços importaram para que pudéssemos perceber que a judicialização de pautas individuais não vem sendo o único paradigma possível. Pela interpretação do clássico, poderíamos colocar em juízo, portanto, questões políticas de Estado, que demandariam não só a adstrição à técnica legislativa como análise *in concreto* de efeitos nocivos que se espriam pelo tecido social. Nesse sentido, o Brasil instituiu alguns desenhos legislativos interessantes para traduzir tais preocupações, dentre eles a Lei 7.347/1985. Figura nos objetos desse diploma a proteção à “ordem urbanística”.

No entanto, a promulgação de dito diploma não foi suficiente para resolver muitas questões de ordem difusa, bem como se revelou exígua para fazer com que o Judiciário pudesse, de fato, promover juízos de maior apuro na concepção dessas políticas públicas. A doutrina, ao perceber algumas dessas lacunas, começou a conceber inteligências que são complementares ou opcionais à acepção clássica de direitos difusos. Nisso, percebeu-se a necessária providência de outros movimentos, como: a *processualidade* dos diversos atos normativos; o *neoconstitucionalismo*; uma melhor sistematização dos *processos agregados*; e a identificação e gestão de demandas estruturantes para, de um lado, aumentar a *eficácia comunicacional* entre as próprias instituições democráticas e, de outro, promover o encontro entre cultura técnica e popular para a lógica dos planejamentos públicos, cada qual com seu espaço de atuação.

Conforme se verá adiante (*cap. 3, item 3.1.*), a cidade é local excelente para conflitos entre direitos fundamentais que não podem ser circunspectos à lógica individual do processo, por mais que ela possa ser base para muitas questões de ordem procedimental. Nas relações judicializadas, as pretensões que envolvem circulação de riquezas e de símbolos culturais tornam-se, muitas vezes, aliadas para outras criações do espaço democrático processual. Conforme Michel de Certeau<sup>11</sup>, o espaço, incluso o das cidades, é forjado pela ação humana, tanto cultural quanto econômica, que, por sua vez, depende dos fatores materiais disponíveis em cada espaço e das tradições que norteias as interações sociais.

---

<sup>10</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

<sup>11</sup> DE CERTEAU, Michel. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

No aspecto econômico, há teóricos que examinam a disposição espacial do comércio com o (in)sucesso e a natureza das atividades empresarias<sup>12</sup>; outros analisam uma verdadeira *ecologia industrial* dentro de algumas cidades<sup>13</sup>. Uma série de relações sociais configuram, em alguma medida, o que os cientistas da administração chamam de estrutura *supraempresarial*, o que também se aplica às cidades, consoante o exemplo histórico da liga hanseática<sup>14</sup>, em que comércio e gestão cidadina eram praticamente inseparáveis. No aspecto cultural, Michel Maffesoli<sup>15</sup> e Henri Lefebvre<sup>16</sup> lançam luz sob as dimensões culturais inscritas na produção do espaço e das relações de territorialidade, na formação de “tribos” e na segmentação ou interação das inúmeras estruturas físicas dispostas pela ambiência cidadina. Inclusive geógrafos diversos<sup>17</sup> falam sobre a produção de *contra-espacos* enquanto modos de insurreição aos usos predominantes.

Como essas relações ganham peculiaridades conforme varia o local, o Poder Público pode não acompanhar a evolução desses fatores materiais para sua produção normativo-regulatória, mesmo aquela estruturada pelo Estatuto da Cidade. Na produção dos instrumentos para o planejamento municipal, dá-se destaque às questões relacionadas à *processualidade* que, em geral, são anteriores à judicialização, mas que por intermédio dela podem ser democratizadas. Segundo Medauar<sup>18</sup>, na perda do monopólio jurisdicional, em questões que envolvam a administração, é importante justamente para uma *processualidade ampla* características como *pluripessoalidade necessária* e uma *interligação dos sujeitos* “que formam rede em que exercem atividades no esquema processual [e] estão interligados por direitos, deveres, ônus, poderes [etc]”<sup>19</sup>.

Tais discussões sobre processualidade são vitais para que exista maturidade democrático-institucional às demandas que ingressam no Judiciário, que passam por filtros democráticos a priori (conselhos, assembleias deliberativas e levantamento de opiniões, consoante o art. 43 do *Estatuto da Cidade*) e semelhantes filtros a posteriori, isto é, na própria ambiência processual (audiências participativas, gestão da prova complexa, *court managements*

---

<sup>12</sup> ROSSI-HANSBERG, Esteban. *A Spatial Theory of Trade: the American Economic Review*, v. 95, n. 5, p. 1464-1491, 2005.

<sup>13</sup> ALLENBY, B. R. Achieving Sustainable Development through Industrial Ecology. *International Environmental Affairs*, v. 4, n. 1, p. 56-68, 1992.

<sup>14</sup> RÖRIG, Fritz. *Volk, Raum und politische Ordnung in der deutschen Hanse*. Berlin: De Gruyter, 2019.

<sup>15</sup> MAFFESOLI, Michel. *Le Temps des Tribus - Le Déclin de l'Individualisme dans les Sociétés de Masse*. Paris: Meridiens Klincksieck, 1988.

<sup>16</sup> LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974.

<sup>17</sup> MOREIRA, Ruy. *Sociedade e espaço geográfico no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 2011.

<sup>18</sup> MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

<sup>19</sup> Idem, *ibidem*, p. 27.

para gerenciar exequentes difusos em processos executivos) (*cap. 4.5*). Preserva-se, assim, uma simetria entre procedimentos democráticos e relações judicializadas para promover inclusão dos diversos públicos, além de interconexões entre expectativas de um braço do Poder pelo outro. Encontra-se, portanto, na processualidade um ponto de partida para todas as decisões de controle a posteriori, inclusas as judiciárias.

Nessas compreensões iniciais, vê-se que a processualidade, nos moldes teóricos de Medauar, está diretamente relacionada com um caráter menos ritualístico da democracia. Nesse início de capítulo, portanto, faz-se de extrema importância debater a bibliografia dessa administrativista para discutir dimensões potencialmente favoráveis à inclusão de multiatores encontrados fora da esfera estatal propriamente dita. Esse cuidado pode trazer maior engajamento popular à produção do poder regulamentar na ordem urbanística, evitando-se sua única e exclusiva discussão pela via jurisdicional, tornando as questões judicializadas um pouco mais fáceis de se avaliar, uma vez que já foram realizados mecanismos prévios de participação.

Nesse panorama, a processualidade é vital para: (i) preservar maior eficácia comunicacional com vistas ao combate das disfunções burocráticas<sup>20</sup> (ii) potencializar a comunicação das dimensões técnicas da política urbana ao público em geral, apondo-se uma espécie de domínio integrativo entre técnica e expressão do senso comum, em que o Ministério Público se comporta não só como *Ombudsman*, mas como comunicador das decisões que toma e daquelas enunciadas pelo ator-Judiciário (iii) entabular-se a presença de um modelo democrático mais *deliberativo-substantivo* do que *procedural, generalista e objetivo*. Pontos que são enunciados justamente por Habermas<sup>21 22</sup>.

Assim, principiam-se, por aqui, alguns debates sobre como esses novos sentidos processuais coletivos dão conta dessas ameaças. Porém, antes, é necessário descrever o que entendemos por modelo de *Gestão Democrática Deliberativo-Urbanística*. Conforme nosso Estatuto da Cidade assevera, no Direito Urbanístico é necessário preservar uma gestão democrática. Contudo, de que democracia estamos a falar (inquietação geral desse texto)? O entendimento assinalado em hipótese de pesquisa diz que é justamente o modelo deliberativo, aliado a tantos outros, que está aprumado com o espírito dessa lei e com o art. 182 da Constituição Federal. Contudo, indagam-se os porquês disso. E, mais ainda, interroga-se: no que consiste a democracia deliberativa? Qual sua ligação com o *processo difuso urbanístico*?

---

<sup>20</sup> HABERMAS, Jürgen. *The Theory of Communicative Action*. 2 vols. Boston: Beacon Press, 1984/87.

<sup>21</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>22</sup> HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

Em seu sentido deliberativo, democracia nada mais é do que um norte teórico para compreender como as relações entre representados e representantes podem ser gerenciadas e mais bem arranjadas. Debate-se, por ora, sobre seu sentido procedural, explicado competentemente pelo cientista político Adriano Gianturco<sup>23</sup>, que declara: “A democracia não é substancial, não se refere ao assunto que se decide, mas a como se decide”. Arremata Gianturco que: “Para definir um certo sistema ‘democrático’ não se analisam os outputs, os resultados, a legislação produzida, mas o processo, a forma, o procedimento”<sup>24</sup>.

A democracia, por esses descritores, ganha abstração etiquetada pelos procedimentos que se revelariam, em tese, suficientes para unir intenções dos dirigentes e dirigidos. Assim, essas liturgias democráticas seriam, portanto, divulgadas e mantidas pelo Estado. Conforme raciocínios do teórico político Gaetano Mosca<sup>25</sup>, a relação dirigido-dirigentes é constante ao longo da história. Habermas, por seu turno, declara que, conquanto exista tal dualidade, fica necessário preservar modelos eficientes para promover encontros entre cultura técnica e democrática<sup>26</sup> (o que se entende enquanto *modelo two-track*<sup>27</sup>).

Além disso, tal modelo precisa reunir três características — ainda mais quando a Gestão Urbanística Democrática se alie ao espírito da *mens legis* no Estatuto da Cidade. Evidencia, portanto, uma *reciprocidade*, com razões que são aceitas tanto por cidadãos quanto representantes ao buscarem uma *cooperação justa*, uma vez que as razões da escolha pública precisam ser acessíveis para todos os entes envolvidos. Demanda-se também *publicidade*, pois esses raciocínios requerem debate aberto e suas justificativas devem alcançar a todos; e que isso seja feito de uma forma com a qual a população possa absorver tal discurso. Esses dois fatores constituem uma dimensão contínua de prestação de contas (*accountability*).

Assim, cabe ao Judiciário verificar se a ordem urbanística assume disposições públicas que levem a cabo a eficiência dos instrumentos elencados no artigo 33 da Lei Geral do Processo Administrativo Federal, ao admitir outros meios de composição nas contendas administrativas, tais como: a audiência pública e as formas democráticas de avaliação ambiental no meio

---

<sup>23</sup> GIANTURCO, Adriano. *A ciência da política: para os cursos de teoria do Estado e Ciência Política, Filosofia e Ciências Sociais*. São Paulo: Gen/Forense, 2018, p. 220.

<sup>24</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>25</sup> MOSCA, Gaetano. “A Classe Dirigente”. In: SOUZA, Amaury de (org.). *Sociologia política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

<sup>26</sup> MENCIO, Mariana. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 2007. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

<sup>27</sup> A esse respeito, consulte: GARCÍA-MARZÁ, Domingo. Habermas: a two-track model of deliberative. In: GARCÍA-MARZÁ, Domingo. “Habermas: a two-track model of deliberative politics”. In: *Handbook of Contemporary European Social Movements: Protest in Turbulent Times*. London: Routledge, 2019.

artificial<sup>28</sup>. Entretanto, conforme se verá no quarto capítulo, muitas disposições jurisprudenciais gestadas nesse meio podem atribuir às políticas públicas desenhos mais amistosos com as considerações e repercussões geradas espontaneamente pelo seio social que as recepcionam. Por isso mesmo, exige-se do ordenamento jurídico e das instituições democráticas — sobretudo aquelas processualmente legitimadas — uma via de mão dupla. Posto isso, nas ações civis públicas que propiciem indenizações vultosas pelo descumprimento de obrigações legais por parte dos entes privados, deve haver também atenção para o quanto os desmandos e as violações do próprio poder público contribuíram com os danos, o que se analisou quando foi comentada a possibilidade de reconvenção nas ACPs (cf. *Título 4.2*).

Nos planejamentos urbanos, proponho que a não utilização dos instrumentos elencados no art. 43 seja norte hermenêutico para apurar (in)ocorrência ou até mesmo responsabilização pelos erros de gestores urbanos. Afinal, aquele que não se serve desses expedientes encampa uma espécie de gestão temerária, uma vez que, deliberadamente, não sana sua assimetria informacional ou não tem o cuidado de, na *formulação de alternativas para as políticas públicas*, apurar com maior propriedade aquela que se apresenta mais amistosa às propriedades culturais e comerciais que circulam na cidade que gerenciam.

A falta desses instrumentos não pode, de modo isolado, gerar, de plano, reconhecimento de improbidade administrativa para membros de Poder que, por exemplo, atentem contra a liberdade comercial, por meio de estratégias que violam os princípios da Administração Pública ou a responsabilização civil por danos morais (coletivos) e materiais às autoridades que o façam. Afinal, o Estatuto da Cidade, como lei especial, previu taxativamente a falta de plano diretor como ensejador da medida e, com as reformas de 2021, o Congresso Nacional delimitou os atos passíveis de *improbidade por violação aos princípios da administração*. A inutilização desses instrumentos também não é fato servível para responsabilidade político-funcional grave (demissão, *impeachment* ou suspensão) ou tipo penal reconhecido. Em todo o caso, a falta desses requisitos pode servir como uma indicação negativa nos atos que ensejam *discricionariedade judicial*, principalmente na dosimetria e aplicação de penas quando esse descuido tiver *repercussões* ou *relação* com tipo penal ou funcional específico, afinal compõe o rol de circunstância e, em casos extremos, até mesmo de negligências que podem levar a falhas na administração cidadã.

---

<sup>28</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência, processualidade e meio ambiente. *Law and Social Science*, p. 171-183 v. 4, n. 2. 2015.

No que se refira à responsabilidade por atos normativos dos vereadores, quando se tenha efeitos concretos na esfera patrimonial ou moral de terceiros, “ao invés de traçarem normas gerais e abstratas”<sup>29</sup>, a falta de utilização desses instrumentos pode, de igual forma, determinar a extensão da responsabilidade (art.926 do Código Civil). Portanto, em cada discussão temática e nas comissões fica a recomendação de avaliar a (im)pertinência de audiências e outros tipos de embates nas arenas extraparlamentares, posta a capacidade desses instrumentos de tradução dos juízos técnicos para a população em geral (a supracitada exigência *two track* de Habermas). Não admitir a ausência de uso dos instrumentos do artigo 43 sequer como sinalizador (e não concretizador) e parâmetro dosimétrico de má conduta ou critérios para valorações negativas — naquilo que depõe contra a *processualidade* —, em que, por lei, caiba maior discricionariedade na determinação do apenamento ou sanção, implica fazer tal instrumento à condição de letra morta.

Esse tipo de providência é essencial para asseverar dois resguardos, a saber: (i) o bem-jurídico urbano não pode ser anteparado por grandes atores políticos que sempre impõem quaisquer riscos sociais, por mínimos que sejam, aos inúmeros empreendimentos, na medida em que muitas vezes manifestações difusas da economia popular são ignoradas, a exemplo dos comércios que operam mediante faturamentos baixos e estrutura precária e opções culturais pela reestruturação da configuração estético-arquitetônica urbana, conforme se verá no *título 3.4*. Além disso, (ii) o Estado-regulador não pode se entender uma espécie de operador perfeito, capaz de calcular todas as determinações de ordem técnica e cultural que circundam os ambientes, devendo, por óbvio, corrigir suas falhas e enfrentar seus vieses pela abertura à visão técnica ou opinativa de indivíduos que não estejam oficialmente inseridos em seus corpos decisórios.

Aliás, num espaço de atuação judiciária onde cada vez mais a judicatura é convidada a responder questões próprias das agências reguladoras e dos aparatos técnicos de Estado, ter em mente o combate a esses estigmas é fundamental. Nisso, a coletivização das ações é um cenário bastante convidativo para resolver questões que intentam um maior controle judicial de políticas públicas urbanas, nada obstante suas limitações de ordem técnica. Esses questionamentos, em vista disso, dizem respeito à legitimidade e à falta de previsibilidade com a dispersão do “*coordenamento jurídico*”, sendo a proceduralização e a processualidade, em meu entendimento, seus maiores aliados. Desse modo, podem-se revelar contendas enormes não só

---

<sup>29</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Responsabilidade Civil do Estado. In: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. ed. 31, rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

sobre a produção de normas individuais, o *coordenamento*, mas sobre a própria condição do Estado de, a contento, produzir ordenações contundentes e socialmente úteis e coesas.

Textos como os de Adriano Deleffe<sup>30</sup>, hoje, dizem que, por mais que possamos produzir instrumentos que surjam da ordem espontânea e automotivada (vide o *solo criado*), deve haver uma disciplina urbanística pré-constituída para se evitar iniquidades no planejamento dessas inovações. A grande questão, ao lume de críticas de autores céticos à engenharia social de gabinete e a assertividade dos juízos interventivos, está em compreender de quais instrumentos gozam os intervencionistas para apurar aquilo que é socialmente justo e economicamente eficiente. Desse contraditório, entre o otimismo nutrido pela capacidade de intervenção das instâncias que normatizam e executam a lei e ordem e a dúvida sobre a capacidade dessas para proceder a esses deveres, entra o Judiciário enquanto possível mediador que percebe, no caso concreto, os efeitos práticos manifestados na contenda entre disciplinadores e disciplinados.

Esse múnus, no entanto, é algo bastante desafiador, pois conforme constatação do jurista Araken de Assis<sup>31</sup>, no que intitula de crise de ideologia, um dos principais motivadores para a crise de demandas no sistema judiciário é, com justeza, a incapacidade de alguns de seus membros (dos serventuários aos ministros dos Tribunais Superiores) monitorarem as evoluções estruturais e de entendimento exaradas pelo próprio Poder que gerenciam, o que pode ampliar eventuais obstáculos de se compreender o que outras direções de Estado estão, a pleno vapor, disciplinando e administrando. Assim, a processualidade pode vir ao encontro dessa racionalização, uma vez que permite com que os destinatários ofertem informações sobre os riscos e cenários desconsiderados em dados provimentos positivados, muitas vezes despercebidos pelo Judiciário.

Em Brasília, diversas discussões em audiências públicas e termos de ajuste de condutas concretizaram tais preocupações. Há audiências públicas dedicadas à inclusão de bicicletário, integração das ciclovias, de ciclofaixas e da expansão da malha cicloviária; à regularização de loteamentos em cidades satélites; a estudos de impactos de vizinhança nos setores habitacionais em nunciação de construção; a investigar a impessoalidade e justeza nos critérios para contemplação em programas sociais de habitação etc. Providências essas que trazem para a administração uma cultura de políticas públicas *bottom-up*, em que primeiro se ouve e

---

<sup>30</sup> DALEFFE, Adriano. Solo criado e a disciplina urbanística da propriedade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, 1997.

<sup>31</sup> ASSIS, Araken de. Direito comparado e a eficiência do sistema judiciário. *Revista do Advogado*, n. 43, p. 9-25, jun. 1994.

sistematiza os posicionamentos dos afetados para depois implementar ou não a solução pensada.

Aliás, a essa altura, bem-vinda é a interpretação de Georges Abboud<sup>32</sup>, que, ao analisar Peter Habërle, assevera que o sufrágio universal, em muito oponível à proceduralização, não se põe enquanto critério legitimador da atividade da jurisdição constitucional, mas sim oportuniza ferramentas para inserção de novas informações das diversas formas de organização social que guiam o Estado-juiz na interpretação da legislação de referência e sua interação com texto constitucional. Em meu entender, ao menos, garante-se algum nível participativo que não seja meramente simbólico ou manipulado, com chances reais de dissuasão do gestor público.

Na direção de outra discussão, quando essas questões se convolam em pretensões judiciais, cuidados diversos são necessários para preservar o bem-estar dos destinatários da gestão urbana. Um deles, com efeito, é o dever de coerência com os chamados *processos agregados*, que, basicamente, dizem respeito às técnicas judiciárias para reunir processos que guardem compatibilidade de direito material e processual, dando-lhes soluções assemelhadas, mais estáveis e seguras<sup>33</sup>. Sua utilização está, muitas vezes, atrelada à produção jurídica estadunidense, porém se destacam soluções também da Civil Law.

Inspira-se, nesse mister, em institutos e tendências como o *aggregate litigation*, que comporta técnicas como o *Musterverfahren* na Alemanha, criado numa verdadeira tradição de resistência à coletivização dos litígios e para resolução de contendas específicas conexas ao mercado imobiliário e o *group litigation order* como uma solução para gestão judiciária de conflitos que versem sobre matérias semelhantes, a princípio sem a ideia de vinculação de teses<sup>34</sup>. Até mesmo a Corte Europeia de Direitos Humanos possui mecanismo que apresenta algumas similaridades com esse modelo, como os *pilots judgments*.

No entanto, o posicionamento doutrinário é de que o Brasil criou uma figura *sui generis*, completamente distinta de qualquer modelo que segue esse tipo de lógica, como Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva (IRDR) e o Recurso Especial e Extraordinário Repetitivos.

---

<sup>32</sup> ABBOUD, Georges; CAMPOS, Ricardo. A autorregulação regulada como modelo do Direito proceduralizado - Regulação das redes sociais e proceduralização. In: ABBOUD Georges; NERY JUNIOR, Nelson; CAMPOS, Ricardo. (Orgs.). Fake News e Regulação. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters, 2020, v. 1, p. 121-142.

<sup>33</sup> ZANETI JR, Hermes. Aggregate Litigation Cases in Brazil: noteworthy considerations on the aggregation of cases, class actions and binding precedents in litigations pursuant to the new cpc/2015. *Revista de Direito Brasileira*, v. 24, p. 428-443, 2019.

<sup>34</sup> CAVALCANTI, Marcos de Araújo. Mecanismos de resolução de demandas repetitivas no direito estrangeiro: um estudo sobre o procedimento-modelo alemão e as ordens de litígios em grupo inglesas. *Revista de Processo*, v. 238, p. 333, 2014.

Essa dimensão de processos agregados, por aqui, ainda precisa de muitos ajustes para garantia da participação democrática dos afetados, contorno de problemas como dos *litigantes-sombra* e bons critérios para seleção dos casos pilotos, problemas encarados por doutrinadores como Marinoni<sup>35</sup> e Cabral<sup>36</sup>. Admite-se a sua aplicação na própria seara das ações coletivas *lato sensu* quando se envolvam direitos individuais e homogêneos, com suspensão dos casos conexos. Entrementes, em geral, a pulverização e distinção de natureza dos danos nem sempre vão tornar a proposição de IRDR e Recursos Repetitivos tão óbvia.

Por mais que as razões cardinais desse instrumento sejam questões como segurança jurídica, duração razoável do processo e isonomia — e não necessariamente a proteção integral e significativa de direitos de terceira geração — pode-se admitir o uso de IRDR e Recursos Repetitivos em questões ambientais, para que encontre ponto ótimo entre a proteção conforme peculiaridades culturais e ecológicas de cada estrutura (de igual modo, as cidadinas) com a estabilização, assertividade e unicidade dos entendimentos. Não se vê, portanto, incompatibilidade entre a lógica agregativa e a tutela ambiental, conforme defendem autores como Émilien Reis e Leonardo Gusmão<sup>37</sup>. Aliás, esse ponto ótimo é uma das preocupações do *capítulo 3*, quando se discutem coisa julgada e competência territorial nas questões urbanístico-ambientais. Desse modo, a inteligência de agregar processos é vital para que se confira algumas definições aos setores econômicos e culturais dentro das relações urbanas, dando-lhes, outrossim, maiores consensos sobre os posicionamentos do Judiciário

Esses consensos são vitais para os jogos regulatórios, essencial para agentes de comércio, que nem sempre podem deduzir dos instrumentos positivados toda sorte de limitação que regem as relações de empreendimento cidadão, pela falta de previsão ou excessiva abertura semântica de algumas disposições que podem e devem ser resolvidas de forma isonômica e estável, a bem da segurança e performance desses atores. Eis a *mens legis* da demanda agregada. É necessário lembrar também que fenômenos como construção, arquitetura, estética e vizinhança também são disposições culturais que dependem de liberdade associativa e criativa

---

<sup>35</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Incidente de resolução de demandas repetitivas e recursos repetitivos: entre precedente, coisa julgada sobre questão, direito subjetivo ao recurso especial e direito fundamental de participar. *Revista de Processo*, v. 962, p. 131-151, 2015.

<sup>36</sup> CABRAL, Antonio do Passo. A escolha da causa-piloto nos incidentes de resolução de processos repetitivos. In: DIDIER JR. Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da (coords.). *Grandes temas do novo CPC*. Julgamento de Casos Repetitivos. v. 10. Salvador: JusPodivm, 2017.

<sup>37</sup> REIS, Émilien Vilas Boas; GUSMÃO, Leonardo Cordeiro de. Participação Democrática em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR): uma análise a partir de IRDR suscitado pela Samarco. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, n.38, p.83-106, 2019.

para multiatores urbanos. Dessa forma, o Judiciário deve resolver indefinições de outros poderes que circundem suas possibilidades de planejamento, e não criar dúvidas.

Disso, nascem as *structural injunctions* (decisões estruturais) como posturas do Judiciário que visam a agenciar mudanças profundas nas políticas públicas que acabam por engendrar danos em alguns jurisdicionados e, conseqüentemente, um *efeito multiplicador* das demandas. Segundo Didier, Zanneti e Alexandria de Oliveira<sup>38</sup>, quando dessas demandas, o Judiciário deve partir de um estado de inconformidade com uma dada desorganização sistêmica que não corresponde, necessariamente, a um estado de *ilicitudes*, mas também de impropriedades e inconstitucionalidades materiais dentro dos próprios desenhos legislativos. Pela leitura de Edilson Vitorelli<sup>39</sup>, pode-se diagnosticar a urgência de um *litígio estrutural* quando um provimento judicial remove apenas uma ou mais violações (resultado concreto), mas não a política (ou padrão de ação) pública que as propiciam (causa), demandando-se agir comissivo do Judiciário para o bom funcionamento do poder público como um todo.

Nas relações difusas em específico, dou destaque, no entanto, à pesquisa de Flavia Lima e Eduarda França<sup>40</sup>, os quais insinuam que, na relação demandas estruturante/demanda coletiva, é preciso que o Judiciário volte a atenção ao que chamam de *processo dialógico*, isto é, à capacidade desse braço de Estado eleger casos representativos, instrumentos dissuasórios e mecanismos eficientes de comunicação para efetivarem as mudanças pretendidas. De forma ainda mais específica, Filipe Nogueira<sup>41</sup> analisa como o ambiente criado pelo CPC/2015 auxiliou esse tipo de inteligência estruturante, com ambiente de negócios jurídicos processuais e diálogo intersetorial entre Judiciário e outros órgãos de Estado que serão respectivamente abordados no quarto e terceiro capítulos.

Em suma, tanto os processos agregados quanto aqueles de teor estruturante são importantíssimos nas demandas urbanísticas para se criar um *sensu de coesão* e de *justa diferenciação* (pelas distinções regionais e intertemporais) na intervenção das políticas públicas, além de resguardos para a boa interação entre os poderes, que são pormenorizados no último capítulo dessa dissertação. Ainda assim, da *perspectiva habermasiana*, porquanto a

---

<sup>38</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

<sup>39</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: Processo Estrutural, Processo Coletivo, Processo Estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, v. 284/2018. p. 333 – 369, out. 2018, p. 8.

<sup>40</sup> LIMA, Flavia Daniella Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 169-198, abr./jun. 2021.

<sup>41</sup> NOGUEIRA, Filipe Bastos. O Código de Processo Civil como legitimador das decisões estruturantes na efetivação dos direitos sociais. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília.

noção de processo agregado diga respeito a uma maior eficácia comunicacional endógena, isto é, entre os órgãos judiciários, a noção de processo estruturante visa a esse mesmo fim entre o Judiciário e as demais instituições democráticas. Muitos autores justapõem a esse elenco de novas perspectivas processuais uma dimensão que, em apertada síntese, contempla uma reaproximação entre processo e constitucionalismo, o que passo a explorar a partir de agora.

Essa patente das feições processuais, ditas sobretudo pelos preceitos constitucionais, traz inúmeras consequências, tais como insuficiência da operação de subsunção, reaproximação entre direito e moral — possivelmente aos moldes da chamada *teoria da conexão necessária* —, e o Judiciário não só como revisor de rumos da ambiência privada, porém também do *Big Government* que assume a ubiquidade do Poder Público, inclusive em contradição com o espírito constitucional, conforme assume Herzl<sup>42</sup>. A esse movimento são atribuídos inúmeros nomes. Um dos mais conhecidos, certamente, é o *neoprocessualismo*. Evita-se, no entanto, a utilização desses termos por serem jargões sem razão e vazios de conteúdo, tal como consta na crítica de Lenio Streck<sup>43</sup>.

Com efeito, tal expressão, quando aqui utilizada, não me leva à aposta às cegas no protagonismo do Judiciário para comover o Estado e os particulares com relação aos seus equívocos na gestão cidadina. Tampouco no controle processual ostensivo das políticas urbanas, em que se crê nas decisões exaradas pelo Judiciário como uma espécie de política pública de sala de reunião capaz de aprimorar a política econômica e a cultura concernentes às cidades. Em minha compreensão, conforme apontam muitos autores, existem dadas dificuldades na falta de uma codificação do microssistema coletivo ou mesmo na aplicação do CPC/2015 enquanto seu regime suplementar. O Projeto de Lei 1.641/21 encara a preocupação com a criação de um sistema próprio para uma real diferenciação entre as demandas e os procedimentos de ordem individual advindos das relações econômicas e extracontratuais oponíveis a agentes delimitados e reconhecíveis. Aliás, obras como as de Jônatas de Paula<sup>44</sup> fazem esforços nesse sentido, de modo a promover nos vários institutos processuais uma adaptação às relações difusas, dando-se sentido ao termo Direito Processual Ambiental.

Não só isso, o *neoprocessualismo* (que não pode ser entendido sem sua outra face, o *neoconstitucionalismo*), na acepção que aqui aplico, propõe somar aos embates e motivações processuais as limitações que confere o Estado à arregimentação da ordem econômica e

---

<sup>42</sup> HERZL, Ricardo Augusto. *Neoprocessualismo, processo e Constituição: tendências do Direito Processual Civil à luz do neoconstitucionalismo*. Florianópolis: Conceito, 2013.

<sup>43</sup> STRECK, Lenio Luiz. Contra o neoconstitucionalismo. *Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 3, n. 4, p. 9-27, 2011.

<sup>44</sup> DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *Direito Processual Ambiental*. Belo Horizonte: Editora D'plácido, 2020.

urbanística, firmando interpretação sistêmica entre os artigos 170 e 182 no devido processo substancial dos atos da federação contra os municípios e desses últimos contra os particulares. Nessa ordem de raciocínios, o *neoprocessualismo* enseja uma postura judicante atenta às dinâmicas cidadinas, às razões de sua fundamentação e de seu cerceamento, que vigoram a pulsar em todo juízo hermenêutico que não se percebe apartado de sua fundamentação constitucional. Fator debatido nas próximas linhas.

Admitindo-se o contraditório, se o Estado possui uma feição empreendedora (Estado-empendedor), por corolário, há de se constatar que como qualquer outro empreendedor, suas relações são marcadas ora pela conflitualidade ora pela cooperação. Pois bem, essa utilização da fragmentariedade para além de seus espaços mais claros de atuação, como o Direito Penal, demanda uma perspectiva de diálogo das normas, aos auspícios do que asseverava Erik Jayme<sup>45</sup>, por isso mesmo de nada adianta que a legislação urbanística e regulatória seja repensada ao lume das fundamentações públicas robustas e da seleção de grandes problemas a serem enfrentados pelo estado regulador (*princípio da necessidade legística*) sem que se desafie, em certa medida, a percepção do Estado enquanto regulador único e incontestável dirigente cultural dentro dos espaços eleitos nas cidades.

Em vista disso tudo, entende-se que essa intrusão do neoconstitucionalismo na seara do microssistema coletivo e da Ação Civil Pública seja extremamente necessária para que, na ausência de uma codificação mais específica dos direitos coletivos, os magistrados possam transmutar algumas etapas do *iter procedimental* para promover diferenciações entre o desenho processual coletivo e aquele disposto para as relações individualizadas. Codificação essa que comporta alguns riscos, conforme aponta Gregório de Assagra Almeida<sup>46</sup>, como os de engessamento procedimental e abandono dos entendimentos gestados até então, levando-se, ademais, à insegurança; além de burocratização e legalismo excessivos. Mas, ainda assim, fica acordado, ao menos para os propósitos e delimitações desse texto, que essa falta de um *codex* exige certa liberdade operacional, importante, aliás, para situar distinções de certos institutos do CPC/2015 quando usados para a suplementação da Lei 7.347/1985.

De mais a mais, não é outra a preocupação do terceiro capítulo a não ser propor diversas maneiras de se compreender mecanismos diferentes do *iter procedimental* pelas lentes da demanda coletiva, realizando-se, por intermédio das teorias democráticas, verdadeiras

---

<sup>45</sup> JAYME, Erik. Identité culturelle et intégration: le Droit International Privé postmoderne. *Recueil des cours*: collected courses of the Hague Academy of International Law, n. 251, 1995.

<sup>46</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Codificação do Direito Processual Coletivo Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 83-84.

reformulações autorizadas por linhas de ação que, com lastro na Lei Maior, primam pela superação da excessiva *algoritmização* do processo, afora uma possível unicidade, diga-se, não recomendável, entre demandas individuais e coletivas. No âmbito processual, deve-se observar a questão da fragmentariedade na avaliação. Por exemplo, dessas normas que violam tal preceito ao lume dos direitos e garantias fundamentais individuais, sobretudo no *controle constitucional difuso*. Uma participação ativa dos juízos locais e de piso para avaliarem o impacto pós-legislação/regulação é fundamental.

Da percepção dogmática, é necessária a atenção para avaliar se determinados intentos normativos violam o pacto normativo de maneira *reflexa*, ou seja, quando se abusa da competência própria do art. 182, aplicável às questões urbanas, para avanços desautorizados em outras temáticas do pacto federativo reservadas, por exemplo, à União. Quando seja dada ao juízo uma situação de *discricionariedade judicial*, que sejam sopesadas, e estejam presentes no bojo da fundamentação, as possíveis consequências econômicas e culturais de sua decisão, não como predadores da ordem jurídica, mas como acessórios, didáticos ou simples modos de fazer menção aos princípios constitucionais aviltados, visados ou ponderados.

Do contrário, estar-se-ia afastando a observância da representação adequada e a admissão da intervenção de terceiros quando a norma opuser dificuldades a grupos econômicos de menor monta, sobretudo nas sentenças firmadas em Ações Coletivas *lato sensu* ou na veiculação de súmulas, razões de decidir e teses que afetarão processos futuros. Nesse intento, haver-se-ia falar na ampla admissão dos meios de prova para que sejam avaliados os efeitos econômicos e culturais advindos de uma norma formalmente inconstitucional, cujo efeito corrosivo, até que se prove sua inconstitucionalidade, pode vir a se dispersar pelos circuitos sociais que a internalizam. Explora-se a importância de se aliar *neoprocessualismo* e processos agregados quando a uniformização da jurisprudência ou a repetição de *ações constitucionais concentradas* verifica uma mesma tendência normativa cerceadora, sendo replicada ou inspirada em várias localidades.

O *neoprocessualismo* pode ser importante num ambiente que assimila diariamente grande número de normas, que, não obstante a presunção relativa de constitucionalidade, podem concretizar um cenário autoritário e avesso às liberdades fundamentais que instruem as atividades urbanísticas a encamparem modos de vida e de mercancia que caracterizam determinado espaço urbano, apondo-se, justamente, maior fundamento para se impor o dever de legislá-los na própria ótica local. Os dirigentes não podem entender tal múnus como um passe livre para toda e qualquer sorte de perseguição aos modos de vida dos particulares, conforme se viu em Santa Catarina com a lei que proibia a atividade dos recolhedores de

recicláveis ao argumento de prejuízo à estética urbana com as caçambas ou o incômodo gerado pelo mau cheiro.

Essas sensibilidades judicativas demandam, pois, postura um pouco menos formalista e corretora de rumos, sem que necessariamente se invada a atividade legiferante ou assumam-se o Judiciário como agente que substitui os rumos públicos propostos pelo legislador. Promove-se, sim, postura ablativa que promova pequenas correções nesses rumos e, sempre que possível, oportunize o próprio *policy maker* a promover as adequações necessárias ao espírito constitucional, evitando-se a ubiquidade da chamada *teoria da concreção*. Observa-se, quanto ao *dever de fundamentação* e *esclarecimento*, os argumentos e constatações fáticas que digam respeito à extensão dos danos perpetrados à ordem econômica, também para fundamentar os instrumentos e sucedâneos recursais para os tribunais, que guardam melhores condições na firmamento e na uniformização de teses contra a dilapidação e a distorção dos espaços urbanos praticados e construídos.

Vale a lembrança de que o *neoconstitucionalismo* pode consumir a adequação de uma série de absurdos positivados em termos de instrumentos instituídos pelo poder local. Assim, quando se assume que “a destinação de cada pedaço do território do município. A ocupação de todas as áreas deverá considerar o bem-estar coletivo, de todos os habitantes do município, seja ela residência, comércio, indústria, serviços, área pública, área para equipamentos coletivos”, isso não significa que o domínio eminente deve ser praticado de maneira ostensiva a cada mínima porção de área alcançada pelos limites da jurisdição do município e de acordo com o único e exclusivo alvedrio das noções divulgadas entre vereadores e sua cultura corporativa.

Não significa, por exemplo, que toda e qualquer limitação de gabarito ou imposição de estrutura ao direito de construir possa ser imposta ausente de justificativa pública robusta e sem a manifestação do público alcançado por tais restrições. A ideia de levar a sério o *due process substantial* é justamente para a observância da *reasonableness* (razoabilidade) (*übermass* – proibição do excesso)<sup>47</sup> e plena justificação de base constitucional-legal ao invadir a esfera de liberdade de terceiros, demandando-se as participações e considerações dos acometidos, cuja descrição, no caso em tela, encontra no *caput* do art. 170 da Lei Maior um norte para esse tipo de consideração.

É válido salientar que esse é um fruto do esforço criativo da jurisdição americana que já não confere tanto crédito desde a superação do precedente *roe v. wade* e a igual perda das disposições percebidas de afirmação das liberdades civis na época da Corte Warren. No entanto,

---

<sup>47</sup> SOARES, Marcelo Negri.; Carabelli, Thaís Andressa. *Constituição, Devido Processo Legal e Coisa Julgada no Processo Civil*. 2ª ed. São Paulo: Editora Blucher, 2019. v. 1. 174p.

em jurisdições como a brasileira, que agregam as modalidades de controle difuso e concentrado, tal racionalização daquilo que possa ser legislado localmente pode ser promovida com êxito. Estar-se-ia calcando, portanto, na própria noção de *limites dos limites* (*Schranken-schranken*), na medida em que se preocupa, respectivamente, com uma certa liberdade operacional a ser preservada nos atos de comércio e com a extensão das limitações que as leis podem opor aos direitos fundamentais culturais.

Dentre todos os benefícios da autonomia da ciência processual, há um ponto pouco explorado: o processo enquanto lugar de aprimoramento do exercício legístico. Consoante o que se disse acima, esse descolamento do processo e do hermeneuta que lhe conduz para um excessivo tecnicismo, de um apego absoluto às abstrações legislativas e da satisfação dos caminhos procedimentais com a simples operação de subsunção levou a judicatura reagir e, assim, trilhar rumos como instrumentalismo até o *formalismo-valorativo* e a noção de direito público da fragmentariedade<sup>48</sup>, superando-se cada vez mais os resquícios do *praxismo*. Nesses âmbitos, todas as manifestações processuais, que podem ser ampliadas ainda mais em processos agregados ou unidos de ferramentas como audiência pública, formam um manancial argumentativo valioso, em que parcela significativa de impressões dos setores sociais pode ser considerada para realizar tal controle sobre a legislação urbanística que cause estornos desautorizados e sem boa fundamentação pública, bem como sobre as repercussões posteriores à produção da norma.

Esses movimentos pelos quais nossa dinâmica cidadina é transportada, de fato, trazem alguns riscos consigo, como uma possível tensão ou confusão sobre o espaço de atuação dos poderes (*cf. título 3.1.*). No entanto, há também uma maior liberdade operacional para que a magistratura afixe teses que servirão de esteio para futuras legislações ou até mesmo revele os descompassos entre projeções, opiniões e hipóteses reveladas pelo legislador e a dinâmica social na qual aquela norma é instaurada. Nessa ideia, fica cada vez mais proveitoso os ajustes da legística à ciência processual. Em harmonia com textos como os de André Sathler e Ricardo João de Braga, a legística é a disciplina que se preocupa com “a qualidade da produção legislativa”<sup>49</sup>, o processo técnico pelo qual a norma e os seus expedientes surgem para promoção de controle de qualidade, necessidade e razoabilidade, aplicáveis por ocasião do *substantive due process*.

---

<sup>48</sup> A questão da fragmentariedade, não só enquanto princípio subordinado ou integrado ao Direito Penal, mas de todo o Direito Público, quicá até privado, é uma questão fundamentalmente de legística (*princípio da necessidade legislativa*) e de políticas públicas (*incapacidade físico-intelectual de cuidar de todos os problemas públicos*).

<sup>49</sup> GUIMARÃES, André Sathler.; BRAGA, Ricardo de João. *Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito*. *Revista de informação legislativa*, v. 48, n. 191, p. 81-97, 2011.

Apesar de não haver consensos sobre o que seria ou não importado do saber legístico, certamente, haver-se-ia a noção de que os limites de atuação do parlamentar poderiam ser postos à prova não só por violações reflexas ao pacto federativo, mas por danos advindos da produção legislativa à esfera concreta dos jurisdicionados. Nesse aspecto, a jurisprudência e seu nascedouro, o processo, configuram espaços ideais para que se entenda o interesse científico pela legislação, para que se ponha à prova os comandos ali externados e sua compatibilidade com o ente que regulam. Inclusive, é no âmbito da *nomodinâmica* que as presunções como de constitucionalidade/legalidade serão debeladas ou não. Por óbvio, existem outros espaços sociais em que esse tipo de teste se impõe à produção normativa, pois as pressões e reações de grupos que advêm das sociedades também são freios naturais à atividade legiferante.

São nesses campos que não se olvida que toda norma, mesmo as que possua boas intenções, gera efeitos adversos, custos sociais e externalidades para sua fiscalização e implementação, ativo intelectual e financeiro na sua produção, bem como imprevisibilidades sobre o contexto social em que serão instauradas, danos aos agentes a que acometem, espoliações, má alocação de recursos etc. De forma a se atentar para todo esse rol, a produção legislativa não deve ser encarada como panaceia para os males públicos. Infelizmente, no jogo democrático, existe uma cobrança para que se produza e se possa apresentar resultados concretos. O agir legislativo é, muitas vezes, interpretado como um marco unívoco de avanço na matéria legislada.

Contudo, se a legística não pode fazer do processo legislativo uma ciência, ainda mais quando se considera que “a observância correta de uma técnica adequada [não] é garantia suficiente de uma suposta correição substantiva das leis”<sup>50</sup>. Portanto, que ao menos se faça dela uma ação orientada pela prudência. Diante do levantamento aqui realizado, vê-se que a dinâmica dos direitos difusos pode ser perfeitamente compatível com aquela apresentada no domínio da proteção do bem da cidade. Esse último afigura nossa propensão à comercialização, ao empreendimento até à concreção de nossas capacidades associativas e criativas.

Percebe-se em tais expedientes que a ótica dos direitos difusos depende igualmente de uma ordem espontânea e pactos gestados no próprio seio de cada *especialidade*. Afinal, a normatividade jurídica não é a única possível (cf. *título 4.4.*). Antes dela, existe uma série de regras, valorações e ajustes sociais que manifestam externalidade e coercibilidade, conforme já anotara Durkheim. Para o resgate de algumas dessas ideias, indicam-se construções teóricas bastante sofisticadas, como a proceduralização (programas relacionais/ direito reflexivo). Tais

---

<sup>50</sup> GUIMARÃES, A. S.; BRAGA, R. d. J. Legística: Inventário semântico e teste de estresse do conceito. *Revista de Informação Legislativa*, v. 48, n. 191, p. 81–97, 2012.

correntes são extremamente compatíveis por promover a substituição de um programa estatal impositivo e tarifário diante das realidades complexas, como o são a mercancia e a cultura dentro das cidades, de forma a patrocinar uma ambiência de ajustes mútuos entre os próprios agentes legislados, beneficiando-lhes com uma ductibilidade procedimental que apoia o dinamismo no ambiente cidadão. Nas cidades, as respostas podem ter menor assimetria informacional, além de posturas mais contingenciais e democráticas, uma vez que são gestadas na própria vivência de seus atores.

Pode-se até mesmo admitir, para esses propósitos, inteligências como a de *amicus curiae*, de pequenas associações comerciais e culturais comprometidas com a proteção dos direitos econômicos e associativos, tais quais os empreendimentos menores e as expressões regionais que encontrem óbices nos planejamentos urbanos públicos, seu espaço de atuação extraprocessual. Objetiva-se, assim, a fiscalização desse cenário de *autorregulação regulada* e a avaliação com relação aos parâmetros para a decisão comunitária, para saber se esses estão sendo, de fato, respeitados. Entrementes, uma vantagem dessa perspectiva de jurisdição com relação às demais aqui tratadas é que aqui a eficácia comunicacional pode ser instantânea e imediata.

Destarte, nem tudo é regado a otimismo nesse contexto. Ora, uma das características das sociedades complexas e da interpretação oficial do direito nelas, segundo clássico de Hart<sup>51</sup>, é a dispersão e insegurança das normas sociais, pois nem toda estrutura social será coesa ou cultural e antropologicamente homogênea, como sói acontecer nos *mecanismos sociais orgânicos*. Daí o fato de se ter numa primeira dimensão a *autorregulação* (acertos desenvolvidos pelo próprio corpo social interessado) *regulada* (com parâmetros adiantados pelo Judiciário para que se evitem exclusões, inconsistências e falta de vinculação na produção desses acordos). Em avanço e para além da esfera habermasiana, é preciso debater também que essa possibilidade dos próprios jurisdicionados moderarem ou (auto)regularem determinados aspectos da pauta coletiva urbanística, pode ser aclarada por outras linhas teóricas da democracia, mormente nos cuidados Tocqueville para a gestão da coisa comum previstos por figuras como Popper, Hayek e Ostrom. Desse modo, viu-se que é preciso oportunizar, no mínimo, a capacidade de setores sociais dissuadirem ou informarem suas valorações sobre a norma ou o caso concreto em debate enquanto espelhos de seu cotidiano.

Sem contradição alguma, é válido dizer que a proceduralização — tal qual a processualidade administrativa — afirma, no contexto urbanístico perda da contestação e do

---

<sup>51</sup> HART, Herbert Lionel Adolphus. *The concept of law*. 3º ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

controle às políticas públicas urbanas pela via jurisdicional, demandando-se outras questões além das clássicas ondas renovatórias de Cappelletti, como a contínua relação negocial entre os próprios cidadãos que convivem e mercanciam; disputam e cooperam pelos bens e serviços que circulam nas urbes. Isso pode exigir, em algum nível, soluções de negociação continuada nas relações horizontais de direito fundamentais, cujas colisões nem sempre precisam ser resolvidas, mas podem, com sobriedade, parametrizadas por um terceiro, alheio à realidade dos embates.

Segundo Sabrina Durigon Marques, a audiência pública, nesse ínterim, não se contenta com juízos procedurais, e sim com os efeitos concretos de embate democrático. Avalia-se, pois, desde a capacidade dissuasória até a autodeterminação dos diversos agentes espalhados pelo tecido social, que podem denunciar exacerbo das políticas públicas na formulação de agendas e na quantidade de matérias reguladas. Evita-se, pela proceduralização, que o povo seja conduzido a um processo de insurreição e descrédito com relação às autoridades constituídas. Logo, concebe-se, por meu juízo, a aliança entre normatização e sociedade civil organizada como uma conquista em prol dos perfis citadinos, uma possível coexistência entre proceduralização e aspectos regulados, quando se refere ou não se normatize sobre os consensos sociais constatados ou obtidos na ocasião dessas audiências.

Também entendo que a proceduralização de Teubner, importada por Georges Abboud<sup>52</sup>, relaciona-se com aquela pronunciada por Medauar<sup>53</sup>. Pela intertextualidade entre esses aportes bibliográficos, almeja-se a ampliação de fatores como preservação do melhor conteúdo decisional — o que pode ser ameaçado em cenários não tão amistosos à duração razoável do processo —, tem-se como meta, portanto, a facilitação do controle da Administração, que pode ter parâmetros de ação bem mais dúcteis e ajustáveis do que aqueles dados em sentenças com obrigação de indenizar e fazer, e principalmente aproximar a administração dos cidadãos, em oposição aos desenhos de simples substituição processual.

A proceduralização, entretanto, relaciona-se às crises, tanto qualitativas como quantitativas, das demandas judiciais. Pode, desse modo, acender um novo alerta para a estruturação da atividade urbana. Ou seja, se existe uma dificuldade endógena de acompanhar a própria evolução do sistema processual será, de uma maneira mais holística, bem possível que exista entrave mais acentuado para acompanhar as interações entre esse mesmo sistema processual e os bens jurídicos de que cuida em seus expedientes ou, ainda, as próprias evoluções anunciadas pelos sistemas que lhe são adjacentes, o que sói acontecer no sistema urbanístico.

---

<sup>52</sup> ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*, 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

<sup>53</sup> Op. cit. p. 64 e ss.

Assim, o apego às abstrações e os caminhos pré-concebidos, intuídos pela ordem jurídica, ficam progressivamente substituídos pelo ambiente de ajustes mútuos. Nisso, conclui-se que em um cenário como a jurisdição constitucional, a função de um sistema judicial observado pelo prisma da *proceduralização* não daria respostas prontas aos problemas complexos. Preocupar-se-ia, assim, em criar ambiente em que as regras sociais seriam ajustadas e por fim estabelecidas para problemas complexos, assegurando inovações e adaptações conforme os problemas sociais ganhem novos contornos. A complexidade, como requisito na aplicação do paradigma da *proceduralização* na jurisdição constitucional, é também aplicável ao urbanismo, por ser um sistema excelente de colisões entre direitos fundamentais (*título 3.1*) e serviços *extracitadinos* (*título 5.2*) cujo manejo numa variável urbana muda uma série de outras regulações, numa espécie de efeito dominó.

Existe nesse cenário de *proceduralização* uma constatação de enfraquecimento do direito, que se encontra numa espécie de “leito de morte”, como afirma Kennedy. Em interessante leitura de Lucas Amato e outros<sup>54</sup>, tais autores, acompanhados por grande parte dessa doutrina, revelam que o direito estatal não passa pela formulação de regras substantivas para resolução dos problemas sociais, mas para assegurar guias procedimentais em discussões coletivas que encaminharão a tomada de decisão na esfera privada. Em meu entender, o exercício legístico, como o das políticas públicas de um modo geral, não se vê mais envolto a uma espécie de *suspensão de descrença*, em que suas projeções hipotéticas legislativas se encontram numa arrebatadora intenção de estabilização e expansão. Ao contrário, há uma reavaliação contínua sobre a pertinência desses atos de império, uma vez que se indicam guias e parâmetros para que os multiatores em uma realidade complexa, como é a urbanística, possam promover ajustes que concorram para a redução de conflitos.

Desse modo, nota-se que esse modelo de arregimentação da vida urbana por tradições mais despóticas que participativas pode ser afastado pela própria hermenêutica aplicável ao Direito Ambiental. Ainda mais quando se considera a fragmentariedade como preceito necessário também ao Direito Público como um todo, pois os direitos humanos econômicos e culturais aqui versados podem ser limitados, mas com base em fundamentações públicas substantivas e específicas, de modo a encontrar no processo rumos procedimentais e culturais mais compatíveis com essa realidade. Respeita-se assim, dentro do processo civil/difuso, o

---

<sup>54</sup> AMATO, Lucas F; SABA, Diana T; DE BARROS, Marco A. L. L. Sociologia jurídica das fake news eleitorais: uma observação sistêmica das respostas judiciais e legislativas em torno das eleições brasileiras de 2018. *Direito Público*, v. 18, n. 99, 2021.

conjunto de características hermenêuticas do direito do ambiente, sobretudo de manutenção ao círculo compreensivo<sup>55</sup> para pluralidade de sentidos culturais e econômicos na produção das *urbes*, e uma apreensão humanitária das disposições inventivas e associativas na realização do espaço.

No capítulo *Justiça Totalitária*, o intelectual austríaco Karl Popper<sup>56</sup>, numa série de críticas que tece à *República* de Platão, contradiz a constatação de que o autointeresse é algo contrário ao sentimento de coletivismo, que, em muito, constitui herança dos ideários políticos da República. Aliás, tanto Popper quanto seu contemporâneo Hayek convergem quanto à crítica feita às estruturas societárias que creem que seguir determinados passos eleitos por comandantes — a antever as causas e consequências de cada ação pública — seria suficiente para o cuidado do bem populacional.

Portanto, bastaria descobrir o melhor modo de identificar quem seriam essas pessoas a arregimentar nossas vidas. Na acepção democrática popperiana, o problema fundamental, nesse passo, não está em como escolher quem irá liderar uma estrutura democrática, mas sim em definir como impedir que o dirigente seja pautado pela crueza, pelo autoritarismo e pela investidura democrática que, outrora, poderá causar a derrocada desse próprio regime (o intitulado *paradoxo da democracia*). No fecho de suas críticas ao filósofo ateniense, Popper argumenta que a mágica e a superstição das organizações tribais, numa *sociedade aberta*, não poderiam ser impostas.

Pois bem, é bem possível, todavia, que as consequências da descentralização da informação e a perda de escassez dos meios de comunicação fizeram com que pudéssemos nos associar com maior comodidade e liberdade e perder um pouco a crença nesse misticismo arraigado na condução da vida pública. Se Stevie Pinker<sup>57</sup>, outrora, apontou com robustez alguns progressos destacáveis em nossa vida material, agora declara que oportunamente evoluções nas tecnologias da informação e da *internet* ajudam-nos a gerenciar, procurar, compilar e encontrar informações e produções de teor intelectual (“*intellectual output*”) em todas as escalas. Essas mesmas questões, por óbvio, vão fazer com que tenhamos de nos adaptar às inúmeras regras dessas redes.

---

<sup>55</sup> NAVARRO, Gabriela Cristina Braga. *Hermenêutica filosófica e direito ambiental: concretizando a justiça Ambiental*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2014.

<sup>56</sup> POPPER, Karl R. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Trad. de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.

<sup>57</sup> PINKER, Steven. *Mind Over Mass Media*. New York Times: Opinion Section, New York, jun. 2010.

Se o Judiciário, como se viu no início desse capítulo, caminha para adaptar sua inteligência organizacional à difusão de algumas formas de danos e a demandas que não pudessem ser restritas a polos bem definidos, em alguns casos até mesmo sem uma relação jurídica de base previamente estabelecida, vê-se que a sociedade civil organizada não está um passo atrás nesse processo. Se Rodrigo Fux<sup>58</sup> defendeu com bons predicados que a tecnologia, enquanto aliada do processo, pode contribuir não só com a potencialização de outras ondas renovatórias da Justiça, inclusive com o surgimento de uma nova, vê-se que hoje existem mecanismos que levam associações diversas a definir crescentemente regras próprias e controles internos para bens jurídicos que eram prioritariamente definidos e gerenciados pelo Estado, sobretudo aqueles difusos (cf. *título 4.1.4.*). Assim, organizações estruturadas, como as empresariais, estão sendo cada vez mais convidadas a adotar sistemas internos próprios que possam lidar com relações complexas, como aqueles que envolvem *compliance*.

Esses sistemas têm por fito evitar demandas e custos de transação advindos das causas judiciais. Lembre-se o fato de que *processos difusos* compreendem: ampla divulgação, o que ameaça a imagem corporativa, gestão de provas complexas caras, gastos com assessoria e patrocínio jurídicos. Portanto, esse mecanismo tem cariz preventivo para evitar tais riscos com relação ao ambiente externo à empresa. No entanto, em termos de *direitos difusos*, o mais interessante é a própria disposição desses mecanismos de *autopositivação*<sup>59</sup>, que têm de ser lastreados no emprego mais próximo aos recursos ambientais e urbanísticos manejados e nas interações corporativas com outros agentes que se valem dos mesmos recursos.

Outrossim, tais características lembram uma acepção de democracia esboçada por Friedrich Hayek. Para o intelectual austríaco, a democracia se percebe enquanto espécie de impulsionamento às instituições particulares, uma “rede espontaneamente formada de relações entre os indivíduos e as várias organizações”. A escolha normativa, para Hayek, seria calcada em imitação, facilidade, utilidade<sup>60</sup>, mas sempre em atenção à nossa ignorância da totalidade dos fatos particulares e para controle de nossas pulsões e emoções. Popper, aliás, viu-se reconhecido como pensador que apresenta muitas convergências com o seu contemporâneo.

Assim, a possibilidade de aderirmos às formas de *compliance*, sobretudo nos temas afetos aos direitos difusos, ultrapassa o mero sentido de criação de mecanismos internos para

---

<sup>58</sup>FUX, Rodrigo. As inovações tecnológicas como (mais uma) onda renovatória de acesso à justiça, p. 228-230. In FUX, Luiz; CABRAL, Trícia Xavier (coords). *Tecnologia e justiça Multiportas*. São Paulo: Editora Foco, 2021.

<sup>59</sup> OLIVEIRA, Marcio Luis de; COSTA, Beatriz Souza; SILVA, Cristiana Maria Fortini Pinto E. O instituto do compliance ambiental no contexto da sociedade plurissistêmica. *Veredas Do Direito*, v. 15, p. 51, 2018.

<sup>60</sup> A utilidade, em Hayek, não se confunde em nada com aquela propostas pelos utilitários como Stuart Mill.

averiguação do cumprimento dos mínimos legais de qualidade ambiental <sup>61</sup>. Portanto, desintegra-se o mito de que esse mecanismo está centrado na gestão de crises e no evitamento das infrações aos bens difusos ou que não pode ter como alvo bens ou recursos naturais e comuns. Instrumentos como Sistema de Gestão Ambiental e Auditoria Ambiental, em seus respectivos conteúdos jurídicos, por exemplo, visam à criação de uma ordenação autodeterminada e mais próxima da situação fática das empresas, estabilizando-se, dentre outras coisas, frente a valores de mercado como *goodwill* e a promoção pelo incentivo e a fiscalização interna dos próprios *shareholders* e *stakeholders* da empresa. Destaco que absolutamente nada impede que esses instrumentos inspirem e recolhem inspiração das disposições normativas do próprio Poder Público, num partilhar de experiências ambientais-urbanísticas entre ambos os setores.

Se na atualidade não se impede que mecanismos organizados e sofisticados como o *compliance* guiem agentes econômicos mais estruturados, é preciso lembrar, no entanto, a autogestão comunitária e a gestão autodeterminada dos ambientes naturais e construídos como possibilidades há bastante tempo aventadas. Como enunciou Elinor Ostrom<sup>62</sup>, um dos principais expoentes no estudo de organizações sociais voltadas à gestão autônoma dos bens comuns, não precisamos nos render ao binarismo *Leviatã* versus autocracia de grandes mercados. A autora desenvolve seu argumento para afirmar que os modelos de gestão ambiental, inclusa a urbana, são múltiplos e podem variar conforme a complexidade das estruturas sociais, suas necessidades, as condições naturais propriamente ditas e as relações entre sociedade e natureza. Para essa pensadora, que dedicou apreciações comparadas entre esses modos de gestão, é possível identificar alguns pontos em comum para uma relação homem/ambiente exitosa, como limitações bem divulgadas e internalizadas no manejo desses recursos, instauração de consensos dispersos e inscritos pelo tecido social, boa dosagem do uso de mecanismos premiais, sugestivos e sancionatórios etc.

Não percamos, no entanto, as distinções entre essas matrizes teóricas. A democracia de Habermas, de outro lado, pode ser diretriz teórica hábil para identificar a *eficácia comunicacional* do próprio Judiciário e das instâncias oficiais ao lidar com direitos difusos, não só com assinalação de incoerências entre os sentidos processuais desenvolvidos para contendas individuais, promovendo-se real diferenciação da questão processual ambiental-urbanística,

---

<sup>61</sup> Cf. Juan José Rastrollo. La proyección de la técnica europea del “compliance” y su aplicación al derecho urbanístico. *Revista española de derecho administrativo*, n. 195, pp. 241-265. 2018.

<sup>62</sup> OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

mesmo ante a falta de uma codificação processual coletiva; com instrumentos de gestão judiciária que facilitem o dever de coerência entre os tribunais como o processo agregado; e, finalmente, com mecanismos em que o Judiciário seja ator efetivo para mudanças permanentes de políticas públicas, por meio de processos estruturantes.

Reconhece-se, mediante perspectiva complementar, que outras linhas teóricas como as de Tocqueville<sup>63</sup> possam ser mais úteis para explicar a proceduralização, posto que esse pensador político francês propõe uma democracia próxima das vivências entre particulares, em que a soberania não é resultado do “poder total” de um representante, mas da outorga que lhe conferem as várias “parcialidades” dos jurisdicionados<sup>64</sup>, não devendo ser outra sua fundamentação senão o bem-estar dos representados que podem, na ausência de identificação com os ditos soberanos, partir para soluções de governança que, por si sós, transcendem as linhas férreas de um governo propriamente dito. No entanto, para além das idealizações, importa aprender a lidar com as relações políticas, conforme postas, cujas alterações entre os próprios órgãos de Estado podem causar disfunções a esse ideal democrático e, por consequência, aos bens difusos, como o urbanismo. Questões que serão tratadas no capítulo seguinte. Sem não antes oferecer ao leitor um resumo esquemático desse.

\*\*\*\*\*



<sup>63</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: livro I – leis e costumes*. Trad. Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Figura 1.1. Resumo esquemático do primeiro capítulo. Do próprio autor.

Cesar

ROCHA DE. Representação e Participação Popular: Análise da Representação Extraparlamentar no Parlamento. *Temas de Direito Parlamentar*, Belo Horizonte, 2016, 179-210, nov. de 2016.

### **3. DAS RELAÇÕES HARMÔNICAS E INTERDEPENDENTES ENTRE PODERES E SUA INTERAÇÃO COM OS PERFIS DEMOCRÁTICOS CIDADINOS: UM OLHAR PROCESSUAL**

Perpassadas as primeiras considerações sobre as evoluções em termos de democracia deliberativa (à luz de proposições de Habermas) no que se refere tanto à acepção clássica de Direitos Difusos quanto a novos sentidos processuais, é cabível, por ora, encaminhar avaliações de teor mais específico sobre a relação entre urbanismo, processo e democracia. Num primeiro momento, serão analisadas *as novas democracias* e como o meio ambiente construído pode ser afetado num contexto de desarticulações dos poderes, bem como os cuidados para proceder a criações judiciais nesse setor.

D'outra sorte, haverá destaques aos diferentes perfis democráticos e a como o processo pode se comportar frente a cada um deles por uma acepção de práxis democrática, vista em temas como saúde, segurança e informatização nas cidades. O objetivo aqui é abordar certas concepções teóricas referentes à democracia para iluminar alguns institutos processuais que guiam o *iter* procedimental, com vistas a uma real diferenciação entre processo difuso urbanístico e aquele de caráter individual advindo dos sinalagmas contratuais.

#### **3.1. Uma nova democracia ainda em situação de ajuste: o bem urbanístico no fogo cruzado entre os Poderes.**

Certamente, um dos grandes atributos do constitucionalismo contemporâneo é a proteção dos intitulados direitos de terceira dimensão, conceito caro ao Estado Democrático de Direito, desde que Karel Vasak<sup>65</sup> cuidou de sistematizar titulações individuais e comunitárias de direitos fundamentais. A gênese dessa dimensão está amplamente vinculada à superação da ideia de uma tutela que só poderia se dar da perspectiva individual, em que a mera ideia de abstenções e prestações coercitivas cede espaço para o espírito interativo e cooperativo entre sujeitos públicos e privados, compondo a acepção jurídica da fraternidade.

A cidade é, por excelência, um espaço de colisão entre vários direitos fundamentais coletivamente planejados. O esquema didático de Vasak, no entanto, nem sempre é fiel à

---

<sup>65</sup> VASAK, Karel. *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. Barcelona: Serbal/Unesco, 1984.

realidade. Quem demonstra isso com competência são Stephen Holmes e Carl Sustein em *The Cost of Rights*<sup>66</sup>, quando, por exemplo, argumentam que a manutenção da propriedade (primeira geração) pode depender do Judiciário e do poder de polícia para defendê-la. DiLorenzo<sup>67</sup>, n'outro giro, demonstra que tradições supressoras das liberdades individuais não costumam zelar também pelos aspectos fraternais relacionados ao meio ambiente.

Nesses exemplos, o Direito à mobilidade eventualmente choca com aquele de ordem ambiental quando da exigência de um dado licenciamento para encadeamento e construção de vias. O Direito à habitação colide com o de zoneamento ou de loteamento quando complexos habitacionais são obstados ou encarecidos pelo bem-jurídico da ordenação urbana. No Direito de construir, há série de restrições que, a título de proteção ambiental (como na relação verticalização *versus* ilhas de calor), podem acabar majorando ou obstaculizando determinados empreendimentos. Nesse tipo de conflito, em pretensões jurídicas diversas, nem sempre a Gestão Pública Urbana e os jurisdicionados conseguem extrair do ordenamento soluções e diretrizes de ação mais simples. O Judiciário, por excelência, acaba tendo de resolver muitas dessas questões.

Dentro de todo esse debate sobre judicialização da política urbana, discutem-se as possibilidades da aplicação do art. 5º, §2º, da CF para solução dessas colisões, norma que, por esse entendimento, viabiliza *sentenças constitucionais aditivas* e oportuniza algumas formas de criação/ativismo judicial. Segundo doutrina de Coelho e Mendes, essas sentenças já são recepcionadas – ainda que com determinados cuidados – pela nossa jurisdição constitucional. A doutrina italiana, representada aqui por António La Pergola<sup>68</sup>, relaciona esse tipo de manifestação à ideia de normas elásticas e *progmatias*, nas quais a própria técnica legislativa prevê parâmetros adaptáveis às contingências político-valorativas — uma das vocações, repise-se, da Ação Civil Pública.

O juiz, enquanto *justiça animada*, observaria tais mandos legislativos como espaço de atuação criativa, concreta e próxima às colisões de direitos fundamentais. Faz-se importante, no entanto, conceituar o termo ativismo para os fins desse capítulo, que passa pela compreensão de eventuais cuidados (específicos) na sua admissão para a tutela de bens urbanos. Até para que esse termo não dispense consensos mínimos de significado, tornando-se mero *joguete* na

---

<sup>66</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. WW Norton & Company, 2000.

<sup>67</sup> DILORENZO, Thomas J. Why Socialism causes pollution. In: DILORENZO, Thomas J. *The problem with Socialism*. Simon and Schuster, 2016.

<sup>68</sup> LA PERGOLA, António. La Constitución como fuente suprema del Derecho. In PINA Antonio, *División de poderes e interpretación: hacía una teoría de la praxis constitucional*, Madrid: Tecnos, 1987, p. 149.

disputa entre representantes dos poderes que confundem seus papéis de cientistas com os de profissionais, conforme crítica de Thiago Pádua<sup>69</sup>, autor que coordenou grande número de periódico a respeito desse tema.

Em texto bastante abalizado, Arnaldo Sampaio Godoy fala sobre a *germanística*<sup>70</sup> e ao que Habermas chama de *metáfora do dedo em riste*, isto é, a autocrítica ao horror nazista e ao regime jurídico que fora seu viabilizador. A meu ver, uma verdadeira forma de implementar o *vergangenheitsbewältigung* (processo de apego, discussão e lembrança do/ao passado) à criação ou dedução dos direitos nas relações jurídicas alemãs contemporâneas.

Aponta, oportunamente, as raízes históricas de uma jurisdição constitucional mais proativa, que, no berço germânico, tinha justamente o compromisso de resgate civilizatório no período pós-guerra, num verdadeiro sentimento de culpa que se apregoava nos arranjos institucionais. Nisso, havia real clima de derrota das concepções positivistas, além de ajustes institucionais que rumavam contra os mecanismos dos *estados de exceção*, apegados ao legalismo e à tecnicidade autodeterminada por corpo oficial previamente constituído. Destaca, ainda assim, que “o esforço jurisprudencial e doutrinário em prol da dignidade da pessoa humana fora uma tentativa de revelação e de comprovação para todo o mundo e para toda a gente, que o pesadelo nazista fora episódico e circunstancial”<sup>71</sup>.

Inocência Mártires Coelho, em seus *apontamentos para um debate sobre ativismo judicial*<sup>72</sup>, inspirando-se em autores como Jean Cruet e Mauro Cappelletti (especialmente em *Juizes Legisladores?*), afirma que a criação judicial do Direito sempre se mostrou inevitável, sobretudo quando os fatos e os sentimentos sociais se insurgem contra as fórmulas propostas pelos legisladores. Ainda para ele, n’alguns lugares, não à toa, doutrinas inteiras dedicam-se a desvelar os meandros da produção de uma frenética *legislação judicial*, que atua não só com o chamado efeito integrativo das tantas outras normas como também na condição de *legislador negativo* ou ainda buscando, entre a atuação criativa e o respeito aos modelos de representação popular institucionalmente reconhecidos, o sentido socialmente adequado para produção normativa individual.

---

<sup>69</sup> PÁDUA, Thiago Aguiar. A expressão “ativismo judicial”, como um “cliché constitucional”, deve ser abandonada: uma análise crítica sobre as ideias do ministro Luís Roberto Barroso. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 2, 2015 p. 134-16.

<sup>70</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A germanística jurídica e a metáfora do dedo em riste no contexto explorativo das justificativas da dogmática dos direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 2, p. 451-478, 2015.

<sup>71</sup> Idem,

<sup>72</sup> COELHO, Inocência Mártires. Apontamentos para um debate sobre o ativismo judicial. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 2, 2015.

Todavia, deve-se sempre respeitar uma série de resguardos que, uma vez considerados, não reclamarão censura para o agir jurisdicional criativo, a saber: a vedação ao agir de ofício, a busca cooperativa da verdade, o respeito na relação impulso oficial/dever de inércia, a observância da garantia do juiz natural, o *due process* e as regras do jogo instituídas para os embates processuais que vão substanciar toda sorte de diálogo (impedindo a condução despótica do julgador), além, é claro, do dever de deferência aos pares e às partes. Dever esse em que a decisão não é outra senão solução que se propõe em respeito às considerações desses atores, evitando-se ora uma descriteriosa relação acatamento/exclusão das argumentações ora a motivação judicial *goal-oriented*. Como um dos fechos dessas considerações, Coelho destaca o que entendo ser o compromisso com a perspectiva *terminativa* e não *perpetuadora* dos conflitos.

Esse último ponto, aliás, é nevrálgico para muitos autores, como Ivo Gico Jr<sup>73</sup>. Na visão dele, é necessária a investidura na produção e *manutenção de capital jurídico* para preservação do valor informacional da lei, sobretudo na redução de dúvidas que se vinculem aos critérios resolutivos para os conflitos sociojurídicos, algo essencial, diga-se, para a performance econômica, conforme já defendeu Douglas North. Portanto, mesmo “a aceitação sistemática da possibilidade de alteração judicial de comandos legais mediante artifícios interpretativos ou [sua] simples desconsideração” pode ser contornada se, ao menos, mantivermos entendimentos reiterados e pouco sujeitos às preferências do julgador, permitindo-se a assimilação da criação judicial, ante reiteração e divulgação, pelo tecido social.

No que lhe concerne, Saul Tourinho Leal<sup>74</sup> sustenta que a relação *criação judicial* versus *self-restraint* detém-se ao cuidado de preservar máxima deferência ao texto constitucional. É preciso então policiamento com relação aos particularismos na emissão de percepções técnicas, preferindo-se aquelas institucionalizadas, reconhecidas e já assinaladas, seja pelas decisões passadas seja pelo que já fora debatido nas instâncias originais, ainda mais considerando os efeitos hercúleos e intergeracionais de uma única decisão. N’outro texto<sup>75</sup>, adverte-nos sobre todo o efeito comportamental engendrado pela “magia das tribunas”, em que as relações de divulgação, entrevistas e televisionamentos podem influenciar, sobremaneira, a atitude deontológico-judicante, levando-se, assim entendo, à opção pelo ativismo pouco afeita

---

<sup>73</sup> GICO JR, Ivo Teixeira. Anarquismo judicial e segurança jurídica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 2, p. 479-499, 2015.

<sup>74</sup> LEAL, Saul Tourinho. Por dentro das supremas cortes: bastidores, televisionamento e a magia da tribuna. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 2, p. 537-551, 2015.

<sup>75</sup> LEAL, Saul Tourinho. *Ativismo ou altivez*. O outro lado do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, p. 24-33, 2010.

ao espírito constitucional, até porque há sempre riscos de que as opiniões técnicas se esmaçam diante da busca por aprovação ou a aversão a grupos/afetados, que presenciam e vigiam os debates da corte.

Em todas essas questões, o direito (processual) ambiental-urbanístico não se diferencia dos demais. A tergiversação, a falta ao dever de coerência e/ou a baixa clareza com relação aos entendimentos jurisdicionais são capazes de afetar, sobremaneira, o desempenho de agentes econômicos ligados a serviços e bens urbanos, como os de estrutura e habitação. Questões polêmicas como aquelas que versam sobre ocupações de prédios e imóveis públicos podem por seara convidativa à manifestação extra autos ou mesmo ao sentimento de corroborar/contestar percepções ideológicas que edificam as faculdades pessoais do magistrado. É preciso, portanto, reconsiderar sempre os legados históricos que impulsionam a judicatura, na conturbada relação privatismo e publicismo, ainda mais quando se avança sobre matéria de política pública local, como se verá, por exemplo, nas questões de urbanismo e vizinhança.

Fato é que, por intermédio de nossa inteligência organizacional, ainda estamos — dentre sentidos operacionais e principiológicos/discursivos — a encontrar ponto ótimo a tão almejada harmonia entre poderes para extrair, na *relação legislação/gestão/jurisdição* o Poder que “emana do povo”. No entanto, ainda remanesce uma batalha entre o (i) *pragmatismo* que alguns autores exigem para aplicação e cognoscibilidade das regras jurídicas que, quando esclarecidas e, a rigor, cumpridas, diminuiriam as incertezas e (ii) as linhas mestras que lastreiam a inevitável atuação criativa do Juiz para atalhar a defasagem normativa, a atuação autoritária e contra o sentimento constitucional dos demais poderes, bem como a inação do Estado-juiz diante do descumprimento dos direitos fundamentais, sem que se obtenha, até então, consensos práticos para adotar uma postura ou outra.

Parece-me, no entanto, que tais contendas entre poderes podem ser dirimidas mais pela vinculação à tradição e por consensos práticos do que mediante arranjos dogmáticos e pré-concebidos. Nessas desordens, comuns a uma democracia noviciária, torna-se desejável oportunizar uma gestão de conflitos que abandone a luta pelo protagonismo e promova a expansão dos poderes mais pelos concertos do que pelas abstrações. Mundo afora, diversos sistemas judiciais estão sendo erguidos sob o compromisso de evitar avanços sobre outros “poderes”. Essa edificação, no entanto, não parece se dar por reformas legislativas extensivas/apriorísticas ou projetos de gabinete que, por si sós, dão conta de resolver o ímpeto invasivo de cada autoridade sobre a outra, mas, sim, por acordos construídos acerca dos espaços de atuação de cada manifestação do Poder.

No sistema canadense, por exemplo, é permitido o *Judicial Review* tal como sua revisão pelo Parlamento, que, apesar de não ser utilizada, gera um sentimento de autocontenção no julgador pela mera previsão normativa de neutralização da decisão judicial. No estadunidense, nota-se pouco *pacifismo legislativo* mesmo diante de período de maior ingerência do Judiciário em diretrizes políticas que concirnam às garantias individuais<sup>76</sup>. Mas não é outra coisa senão a noção de tradição e hábito que calibram tais poderes, evitando sua autofagia. Vinculo-me, dessa forma, a Burke<sup>77</sup> e Hume<sup>78</sup>. Com relação ao primeiro, de igual modo, enjeito a noção de que os direitos humanos são construídos por apegos excessivos às abstrações e desenhos de gabinete, pensados, assim, não pela força espontânea dos destinatários de um ordenamento, mas por seus dirigentes que se entendem imbuídos de boa intenção e compromisso inexpugnável pela salvação dos súditos.

Sobre Hume, destaco que é propriedade de toda virtude sua percepção prática e sua utilidade. Afinal, todo homem, do mais bronco àquele zeloso e instruído, percebe aquilo que em seu cotidiano é virtuoso — o que lhe apraz —, não sendo muitos, além de seus hábitos, os sinalizadores para as opções ético-sociais e suas demandas materiais. Aliás, talvez sejam essas as justificações filosóficas que consagram a noção de Tiebout, a de que os eleitores votam com os pés (*voting by feet*) e, de cidade em cidade, buscam o projeto urbano que melhor lhes atenda.

Porém, em toda *democracia nova*, como a intitulada “Constituição Cidadã” e a do período compreendido entre 1978 e 1984 (processo histórico de *Abertura Política*)<sup>79</sup>, são habituais as disputas de força e a necessidade de (re)afirmação das diversas manifestações do Poder, levando-se a um (re)calibrar constante sobre o âmbito de atuação de cada instituição democrática que, antes de serem normativos, são pragmáticos. É bem possível, pois, sobretudo nessas novas democracias, que a falta de consensos e a desarticulação dos inúmeros braços de Estado conduzam as ambiências privadas ao progressivo desejo de abandono e indiferença com relação aos intentos soberanos, de modo que procurem desde a substituição de determinadas funções da gestão urbana até verdadeiros conglomerados autônomos de cidades em uma ou

---

<sup>76</sup> RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; OLIVEIRA JUNIOR, Jorge Ferraz. Características do Ativismo Judicial nos Estados Unidos e no Brasil. um breve histórico do ativismo judicial na Suprema Corte Norte-Americana e um Paralelo com o Recente Ativismo Judicial da Suprema Corte Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 204, p. 25-42, out/dez 2014. p. 37.

<sup>77</sup> BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a Revolução em França*. Brasília: UnB, 1997.

<sup>78</sup> HUME, David. *An enquiry concerning the principles of morals: a critical edition*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

<sup>79</sup> WEFFORT, Francisco. Novas democracias: Que democracias? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 05-30, 1992.

mais áreas de atuação. A propósito, foi bem esse o argumento defendido por mim quando da discussão do fenômeno das *private cities*<sup>80</sup>.

Enfim, perante toda a dificuldade de se afirmar a justeza constitucional ou a dita separação entre os poderes, não só a perspectiva privada parece sofrer. Os bens difusos também são alvos de constantes disputas. Algumas delas manifestamente assimétricas. Como a escolha orçamentária entre espaços de habitação social *versus* custeamento de peça publicitária. Portanto, nem toda postura jurisdicional que não se satisfaça com aplicação algorítmica da lei redundaria em ativismo. Fica perceptível que, nas democracias novas, equilibrar o espaço de atuação entre essas representações do Poder<sup>81</sup> é desafio especialmente espinhoso nos temas que toquem a interação entre público e privado.

Em verdade, essa questão do ativismo *versus* criação judicial passa pelo entendimento de como a atividade interpretativa não prescinde de uma operação essencialmente criativa, seja qual for o grau de complexidade textual. Em *democracias novas*, dada a falta de tradição, vivência e hábito democráticos, pode-se exortar comportamentos mais proativos de um Poder quando esse perceba lacunas nos desenhos formais de representação (caráter procedural) ou baixa estima geral dos jurisdicionados com relação ao modelo emergente (caráter substancial).

Portanto, quando se discute ativismo judicial, sobretudo em temas ambientais, desponta um princípio-chave, o *princípio da justeza*. A perspectiva central consiste em alcançar uma calibragem ideal entre os papéis desempenhados pelos poderes. Nesse calibrar, há embate entre vocações institucionais e desejos pessoais. Os processos legislativo e judicial, por isso mesmo, diferenciam-se, em muito, de qualquer norma individual, mesmo aquela que venha a externar posicionamento vinculante e vice e versa. Veja-se. Em tese, no processo legislativo, fatores como *calculabilidade* dos efeitos das normas editadas pelo Parlamento, “a adoção de uma sistemática clara de avaliação do impacto legislativo [nota-se, no entanto, que a avaliação de consequências no Judiciário tende a ser desincentivada”<sup>82</sup>, mas quaisquer reformas tendem a tardar, cabendo ao Judiciário adequá-las às contingências do tempo, às novas legislações e àquilo que fugiu às projeções hipotéticas dos representantes.

A legística, dada a quantidade de capital político e econômico que mobiliza, também é afeita a uma questão de *necessidade* enquanto o Judiciário, por seu turno, busca a

---

<sup>80</sup> DOS REIS, Rhuan Filipe Montenegro; CARMONA, Paulo Alfonso Cavichioli. Direitos Fundamentais, Interações entre Espaços Público-Privados e Urbanismo: um ensaio sobre as *private cities*. *Direito da Cidade*, no prelo, 2023.

<sup>81</sup> Na concepção aristotélica o Poder é único. Por isso, em que pese o uso consagrado da expressão, não há falar, em geral, em “poderes” propriamente ditos.

<sup>82</sup> LAURENTIIS, L. C.; DIAS, Roberto. A qualidade legislativa no Direito brasileiro: teoria, vícios e análise do caso do RDC. *Revista de Informação Legislativa*, v. 208, p. 167-188, 2015 p. 71.

*inafastabilidade* para suas manifestações, independente do montante econômico ou do grau de perpetração do dano. Assim sendo, cada manifestação do Poder deve avaliar suas fraquezas e potencialidades em apurar, no ciclo das políticas públicas, sua adequação, bem como a relação que deveria preservar com seu ambiente externo, de modo a buscar fortalecê-lo em lugar de predá-lo. Paulo Carmona, seguindo essa lógica, propõe modelo de intervenção judiciária e pontual bastante interessante, que — nas questões que envolvam o *mínimo existencial*<sup>83</sup> nos ambientes construídos, como a da moradia urbana — demande o agir ativo do juiz, inclusive com a realização de exame minucioso do orçamento do Poder Público local para garantir moradia a grupos de pessoas desprovidas, em resposta à agressão estatal que é direcionar verbas para finalidades secundárias da administração quando sequer suas funções primárias e mínimas são cumpridas, tendo verbas publicitárias como alvo prioritário. No entanto, confessa que essa não é uma linha recepcionada amplamente pelos colegas de profissão.

Em perspectiva complementar, concorda-se com Alfonsin<sup>84</sup> e outros que um dos principais problemas<sup>85</sup> de culturas ativistas, sobretudo no setor urbanístico, compreende a falta de estudos na área, a não oferta de materiais e cursos sobre a legislação urbanística e os temas técnicos que lhe inspiram, além de falta de integração e diálogo entre as normas dos chamados Direito Público e Privado. Portanto, inspiro-me nesse texto para argumentar que a linha que define paradigmas de autocontenção e controle sobre matéria de política pública deve ser pautada também na noção e ponderação do magistrado sobre seu próprio conhecimento (*autognosia*) para proceder a intervenções, sob pena de se produzir mais distorções na política pública por vieses, preconceitos e propagação de lugares-comuns. Há, por isso mesmo, problemas como a fragmentação e o modo adversarial de se encarar disposições diversas do ordenamento próprio do direito urbanístico e aquelas do direito privado que lhe afetem (v.g. os direitos reais e de vizinhança), o que pode ser danoso à legislação urbanística, que, como se verá (*cap. 4.2.*), vive situações de conflitos entre liberdades públicas e pautas coletivas.

Todo esse contexto, no entanto, leva-me a crer em cuidados especiais na criação judicial voltada a dimensões que adentram ao contexto urbanístico, pois: (a) trata-se de um direito,

---

<sup>83</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. *Revista brasileira de políticas públicas*, v. 5, n. 2, 2015.

<sup>84</sup> DE MORAES ALFONSIN, Betânia. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n. 14, p. 421-453, 2016.

<sup>85</sup> Não concordo, entretantes, com o que chama de *confirmação do modelo-proprietário* nos casos de desapropriação urbana. De fato, a falta de reminiscência ao Estatuto da Cidade, quando verificada, é preocupante. O Estatuto da Cidade, parece-me, pode oportunizar argumentos para os dois lados da balança. Ainda assim, o Judiciário, em qualquer modalidade de intervenção na propriedade privada, tem de submeter o *domínio eminente* aos critérios estatuídos na constituição, como aplicação progressiva de outras modalidades de intervenção e, em último e utilíssimo caso, o da *desapropriação-sanção*.

constitucionalmente falando, bastante novo, o que demanda ainda mais atenção do operador do direito, além de esforço maior para atualizar e operacionalizar as disposições mais abertas, tanto constitucionais quanto aquelas do Estatuto da Cidade (b) a legislação, que fica a encargo do poder público local, tende a se expandir e evidenciar conflitos entre os gestores dos municípios e o Estado-juiz, a representar outros níveis federativos como estados e a União, (c) em situações que envolvam a tutela do ambiente (urbanístico, natural, cultural e do trabalho), há sempre uma diversidade de assentos naturais e hábitos societários sobre esses planos, o que torna ainda mais a difícil a tarefa de se formular grandes teses e presunções jurídicas.

Sobre o último ponto, é notório que um dos maiores direitos representativos da perspectiva da fraternidade é o direito a *um ambiente ecologicamente equilibrado*. Nele, tem-se o ambiente artificial, resultado do imaginário e de esforços humanos na modificação dos espaços que abrigam as civilizações. A dificuldade que se apresenta, no entanto, liga-se ao uso da palavra equilíbrio. Na Gestão e nas Ciências Ambientais, esse termo é especialmente problemático. Aliás, tanto ele quanto seus sinônimos — vide a *homeostase* — dependem da eleição de um ideal ecossistêmico inexistente, uma vez que as relações ambientais são afetadas por fatores estocásticos e imprevisíveis. Para muitos ecólogos, a exemplo de cientistas como Liebig e Shelford, as diversas formas de vida são, no que é possível prever e modelar, regidas por parâmetros; a adaptação e competição. Se existe a escassez de recursos ou se um gradiente ambiental mais elevado (v.g. a temperatura) é *fator limitante* para uma espécie, a erradicação dessa espécie talvez seja o trunfo de outra que é predada por aquela que padece. A própria vantagem da espécie humana na construção de espaços menos inóspitos e mais confortáveis implica prejuízo a outras, por mais que possamos diminuir os fatores naturais afetados.

Notam-se também conflitos intraespecíficos (entre os próprios seres humanos). O zoneamento industrial pode ser desejado por comunidades residenciais e industriais que colidem em termos de funcionalidade e marcam competições pelos usos. Não existe, pois, exato equilíbrio. O equilíbrio é definido pelos consensos de tradições diversas, pelas contingências do tempo, as maneiras culturais pelas quais disputamos e cooperamos pelos recursos físicos em nosso entorno, bem como nas relações de transformação e remodelação da *espacialidade* que dispensam maiores princípios imutáveis. Como bem diria Morin, insistimos em crer na coesão da natureza, na preexistência de uma ordem, embora ela muitas vezes não exista. Isso em muito explica a sujeição desse conteúdo semântico, contido no *caput* do 225 da CF/1988, às diversas mutações constitucionais, ora propensa a intentos de preservação ora à expansão das atividades humanas.

Aliás, como bem demonstra Milaré<sup>86</sup>, na análise das inúmeras Ações Constitucionais do Código Florestal, que influenciam sobremaneira a concepção e expansão dos limites urbanos, muitos desses lindes foram realocados. A democracia, de seu lado, foi estabelecida ao longo dos “três poderes” e em considerações às *doxas* (valorações e opiniões de conteúdo tanto técnico quanto ideológico) que se emitem acerca do meio ambiente, pelas audiências públicas ou pela admissão de arenas extraparlamentares nas discussões. Discussões essas que transitaram nos equilíbrios, fosse no espaço que cada expressão de meio ambiente (cultural, artificial e natural) pode se sobrepujar com relação a outra, fosse, do lado dogmático, ao definir o que poderia ser cedido e sacrificado em prol da liberdade humana e o que seria algo inegociável pelo *effet cliquet* (os reputados *retrocessos ambientais*) e, portanto, fora do escopo do legislador ordinário. Tensões percebidas em debates salutares sobre os pontos ótimos no *triple bottom line*. Portanto, nem sempre é fácil deduzir o que é *economicamente viável* e *ambientalmente adequado* a compor o princípio do *desenvolvimento sustentável*.

Ao longo da história, vê-se quão perceptível é a mutabilidade de conceitos relacionados às cidades, vista desde a “realidade da concentração da população, dos instrumentos de produção, da sociedade complexa, cuja base geográfica é particularmente restrita a seu volume”<sup>87</sup>, até “uma organização destinada a maximizar a interação social”<sup>88</sup>. Não só os conceitos de cidade, como as próprias formas de interpretá-los, mudaram. Da primeira revolução industrial (1760) até a quarta (década de 2010), a concentração populacional com a atenuação da demografia pendular, bem como os instrumentos de produção (*a priori*, extensivos, físicos, escassos e pouco acessíveis) modificaram drasticamente sua natureza. A geografia urbana hoje já se reporta até mesmo a uma *Ecologia Industrial* e a conceitos como *Economia Comportamental* e *Circular*, que vão mudar a maneira de apurar a distribuição e a restrição de volume numa cidade, bem como o modo a partir da qual pensamos a interação entre diversos usos e tipologias dos espaços que construímos.

A própria definição popular de urbano tende a ser *prima facie* resultante da comparação entre cidades e meio rural. O campo predomina no imaginário social como sucessão de paisagens pouco modificadas pelo homem, em que preponderam as atividades agropastoris e a vida bucólica, longe da agitação dos grandes centros populacionais. Associa-se, assim, o paradigma sustentável ao meio rural, por serem espaços pouco modificados. Hoje, no entanto,

---

<sup>86</sup> MILARÉ, Édís et al. *Direito do ambiente*. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>87</sup> MAUNIER, René. *L'origine et le fonction économique des villes*. Paris: L'Harmattan, 2004.

<sup>88</sup> ASCHER, François. *La République contre la ville: essai sur l'avenir de la France urbaine*. La Tour-d'Aigues: Éditions de l'Aube, 1998.

a divisão aritmética entre urbano e rural — que, frise-se, é uma divisão justamente pensada nas condições de equilíbrio entre construtos humanos e estruturas (a)bióticas preservadas — é cada vez mais provocada. A própria noção de (interação com o) rural tende a ser negligenciada nos planos diretores, que desconsiderem seu viés produtivista e as necessidades democráticas dessas populações, por uma lógica desautorizada de oposição e divisão, *in abstracto*, entre esses espaços e aqueles mais antropizados<sup>89</sup>.

Nesse sentido, inclusive, há necessários sentidos de confluência entre o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Terra, na medida em que inexiste divisão certa entre perímetro urbano e rural. Diante desse novo cenário de articulações, disputas e necessidades de rearranjos entre o contexto urbano-rural, dever-se-ia o juízo continuar a aplicá-los de maneira binária ou deveria ser o ambiente processual um informador dessas novas situações para futuro aprimoramento do processo legislativo ou dos processos administrativos que revisem planos diretores? Isso tudo, em meu sentir, leva-nos a entender o Estatuto da Terra e o da Cidade enquanto disposições normativas que, mais do que nunca, demandam um diálogo entre fontes.

Tudo isso para reforçar o argumento de que a democracia urbanística tem de se modelar menos a consensos dogmáticos sobre a construção do espaço e mais sobre a diversidade de perfis e necessidades populacionais de cada um deles. Isso apenas reforça a necessidade institucional de se permitir ao poder local a gestão fluida das demandas locais, exigindo-se extremo cuidado ao se elaborar teses judiciais que sejam gestadas num único contexto urbano, mas que podem se espraiar para outros que não guardam semelhanças com o seu paradigma judicial.

Dessa forma, deve-se levar a sério e perseguir análise aprofundada das diversas maneiras de promover a interação da percepção clássica de direitos difusos com os espaços processuais para rediscussão de normas urbanísticas. Afora o exame da evolução normativa interna, é interessante apontar algumas perspectivas comparadas como norte não só para a compreensão do ordenamento doméstico como para a busca por soluções para as ambiguidades que esse revela. Como exemplo, tem-se a Constituição Portuguesa de 1973, que demandava de Estados e regiões autônomas a ordenação, o uso e a transformação dos solos urbanos, prescrevendo o respeito à utilidade pública (Art. 65). Observa-se o cuidado para com a questão urbana na Constituição Suíça de 1999, que, em sua quarta seção, situa meio ambiente e planificação territorial em um mesmo patamar do direito fundamental, responsabilizando os

---

<sup>89</sup> Conclusões importantes em: MEDEIROS, Leonilde Servolo de; QUINTANS, M. T. D.; ZIMMERMAN, S. A. Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas. *Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 4, p. 117-142, 201.

*Kantons* – Cantões – pela execução desse planejamento, que deve estar atento às diretrizes e princípios gerais da confederação suíça (Art. 75).

A constituição espanhola, por seu turno e na mesma direção, garante às comunidades autônomas o direito à *ordenación del territorio, urbanismo y vivienda* (Art. 148). Por fim, cita-se a expressão constitucional austríaca, que confere aos estados a execução das políticas de saneamento e o trato para com as questões habitacionais (Art. 11º, 3 e 5). No constitucionalismo britânico, não-escrito, é dever do *London County Council* (LCC) – disposto em vinte e oito Conselhos Metropolitanos Distritais – administrar e confeccionar o planejamento urbano. Todas essas formas de constitucionalismo preservam certa autonomia para cada unidade territorial, ponderando-se aspectos locais próprios.

É justo reconhecer que esse conjunto de modelos constitucionais, assomado a outros diplomas infraconstitucionais como *Bundesbaugesetz* (na Alemanha) e *Code de l'Urbanisme et de l'Habitation* (na França), inspirou nosso pacto federativo, no sentido de apresentar uma sensibilidade diante das realidades próprias de cada município, em que pese estabelecer diretivas gerais. Porém, há sempre a necessidade de arranjos e planejamentos sistêmicos, evitando-se conflitos e ambivalências normativas, ideia semelhante à apresentada por Costa<sup>90</sup>. Não obstante haver harmonia textual entre esses textos constitucionais, identifica-se que os arranjos intersetoriais são distintos. Nossa noviciária democracia se inspirou em outras experiências constitucionais (vide argumento de Watson) e, mesmo sob certa afinidade legislativa internacional, precisa de caminhos para firmar arranjos intersetoriais mais precisos.

No entanto, nesse jogo conflitivo entre “poderes” e gestão urbana, a principal preocupação consiste na produção de consensos sobre o espaço de atuação de cada instituição democrática e seus diversos níveis de abrangência espacial, mas jamais deve-se visar à eliminação desse tipo de embate, que sempre pode ser reavido. Isso porque, mesmo nos modelos democráticos mais amadurecidos, há décadas aprazados e territorialmente melhor delimitados, ainda assim, pode haver, vez ou outra, discussões módicas e salutares sobre a relação participação/abstenção (*Dillon Rule versus Home Rule*<sup>91</sup>) por parte de cada nível da federação. O aspecto relativamente novidadeiro da autonomização e normatização do Direito Urbanístico também gera imbróglis aos juristas na realização de controles mais extensivos sobre os atos de gestão urbana. Isso desafia não só o conhecimento do magistrado, para além

---

<sup>90</sup> COSTA, Carlos Magno Miqueri. *Direito Urbanístico Comparado – Planejamento Urbano - Das Constituições aos Tribunais Luso-Brasileiros*. v. 1. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2009.

<sup>91</sup> MCKENZIE, Sandra Craig. Home Rule in a Nutshell. *U. Kan. L. Rev.*, v. 48, p. 1005, 1999.

da idealização semântica do *iura novit curia*, abrigando o conhecimento substancial da interação entre fatores materiais do urbanismo e sua incidência naquela localidade específica.

A Constituição de 1934 figura como a primeira a dar nota, mesmo sem tanta clareza, a possíveis contornos sociais no direito de propriedade, como um dos eixos da dimensão urbanística. Historicamente, há diplomas específicos que representam tentativas iniciais do legislador ordinário de erigir políticas públicas que contemplassem questões urbanas, como a criação do Ministério do Planejamento (Lei 4.380/64), incumbindo-o de implementar o Programa Nacional De Habitação e de Planejamento Territorial. Houve, sim, muitos esforços para dar dimensões operativas, resolver conflitos hermenêuticos e adequá-los às realidades urbanas que se seguiam.

Além disso, conforme se verificará no decurso do terceiro capítulo, é especialmente complexa a conciliação entre institutos do direito privado que possam ter repercussões difusas. Desafio intensificado quando se pensa que, à diferença da doutrina urbanística, as questões como direitos reais e de vizinhança, desenvolvidas entre os civilistas, podem ser bem mais presentes e ubíquas na formação dos operadores jurídicos. N'outro aspecto, o hermeneuta, ao se deparar com as diretrizes federais, tem de assumir o compromisso de velar pelos interesses locais durante a interpretação de tais normas, sob pena de agir como a figura do *juiz de fora*<sup>92</sup> nos tempos do Brasil colonial, que zelava por uma única via de inclusão para os planejamentos públicos, a da *metrópole*, e assim fiscalizavam as ordenações locais para demandar seu alinhamento com os interesses da coroa portuguesa mesmo que, para isso, precisassem cercear ou mesmo ignorar peculiaridades locais.

Assim, a história das cidades, tal como qualquer outra história, compreende um organismo vivo, em transformação e com uma série de especiações locais. A estrutura cidadina pensada num modo de planejamento muitas vezes precisa se atualizar. O aparato do Legislativo nem sempre se prova capaz de conviver com tais mudanças. Não à toa, das inúmeras correntes construídas sobre o instituto da ação, a fase do *praxismo* retratava-a justamente como mecanismo que tinha o condão de colocar o direito de ação “em movimento”. Entrementes, essa condição de movimentar o direito material — isto é, a substância jurídica que seria debatida pela via do processo — estava muito mais relacionada ao sentimento de que o direito processual por si só não poderia alcançar o status de saber autônomo.

No entanto, procura-se, por aqui, atribuir novo sentido ao objetivo de colocar o direito material “em movimento”. Assim, estaríamos reavivando o processo enquanto ato de vigiar a

---

<sup>92</sup> Cf. CORTESÃO, Jaime. *Os factores democráticos na formação de Portugal*. Lisboa: Portugalia editora, 1966.

memória legislativa, inovar seu sentido para revisar as promessas normativas e promover o *questionamento* da relação objetivos/instrumentos elencados pelo normado. O que demanda um mínimo de saber técnico e uma deferência prática à situação local do juiz no ato de criação judicial. Por essas e outras razões, vê-se que existem várias modalidades de *arenas extraparlamentares*, laboratórios técnicos de políticas públicas, setores universitários, grupos de pesquisa que podem sempre ser acionados para resolver pendências com relação à noviciária legislação urbana, contornando eventuais desencontros técnicos entre magistrados pouco versados ou adaptados a esses pleitos e toda a rica literatura e prática de referência no urbanismo.

Dada essa breve propositura de cuidados diversos para a criação judicial nos temas urbanísticos, ver-se-á como o alcance desses instrumentos e concepções combina diferentes fatores deliberativos e representativos, numa espécie de reação aos modelos democráticos nada amigáveis com a concepção de soberania popular (democracia *guiada*, modelo *clássico-ateniense*, *procedural*, a *oclocracia* etc.), entendendo-os como categorias que mais tendem a coexistir e se fortalecer do que modelos que se desnaturem quando interajam. No entanto, para que o Estado-juiz não fique distanciado do *terceiro Estado*<sup>93</sup> é necessário tanto a adoção de uma visão policêntrica que considere vários ângulos de interesses entre agentes democráticos, bem com os sentidos práticos nos jogos por eles disputados. Questões que serão mais bem esclarecidas a partir de agora.

### **3.2. Diferentes perfis, diferentes modos de se pensar a democracia: da visão poliocular/policêntrica democrática**

Há muitas pautas sociais que transcendem as tantas esferas individuais de interesse, gerando uma perspectiva nomeada como *metaindividual*. Afora isso, por excelência, as cidades constituem espaço gregário de pautas sociais sensíveis à realidade dos munícipes (violência, saúde, sustentabilidade etc.), pautas cuja compreensão demanda uma visão poliocular, isto é, um raciocínio “capaz de reunir, [...] de contextualizar, de globalizar, mas, ao mesmo tempo, capaz de reconhecer o singular, o individual, o concreto”<sup>94</sup>. É nesse contexto que procuramos investigar quais são essas pautas e as enxergar não como domínios supressores das liberdades individuais, mas como dinâmicas iluminadas pela acepção fraterna, de forma a harmonizar os

<sup>93</sup> Cf. Sieyès *Qu'est-ce que le tiers état?*

<sup>94</sup> MORIN, Edgar. *Introduction à la pensée complexe*. Paris: Média Diffusion, 2015.

contextos e sistemas sociais, abrangidos pelas cidades, com as necessidades e o bem-estar de cada indivíduo.

Antes de adentrar em pautas mais específicas, é preciso concordar com as premissas e o argumento central de Rennan Faria Thamay<sup>95</sup>, de que muitas ideias democráticas são realizadas por algumas garantias processuais, a exemplo da ampla defesa e da duração razoável do processo, superando-se a relação presumida entre democracia e Legislativo, para irradiar o bem democrático também à função jurisdicional e ao contencioso administrativo. Embora discorde-se que *representação* e *deliberação* sejam categorias fechadas e excludentes.

Se o historiador Carlo Ginzburg<sup>96</sup> associa a investigação à constatação e concatenação de vários sinais (*spie*) para a reconstrução de um fato passado (*paradigma indiziario*) – algo bastante semelhante à avaliação fática por parte do Judiciário –, a ampla defesa, nesse sentido e por óbvio, conecta-se à ideia de conceder ao agente decisório visões plúrimas sobre uma mesma questão. Lembre-se a ideia “*Anspruch auf rechtliches Gehör*”, de Mendes e Coelho<sup>97</sup>: a de que se exige, na ampla defesa, além do mero direito de manifestação, o direito à correta e inteira informação processual, além da garantia de se ter argumentos devidamente sopesados no bojo da decisão. Didier vai ao encontro desse entendimento e cita a garantia ao *poder de influência* da parte. Porém, com a inserção cada vez maior de atores processuais de perfis e interesses distintos, deve-se avaliar com mais cuidado esses e outros institutos processuais na relação deliberação/representação.

A duração razoável do processo, propõe-se, está correlacionada justamente à ideia de atualização e movimentação dos *pactos democráticos renovados* e dos direitos fundamentais que substanciam aquele — uma das preocupações de John Rawls<sup>98</sup>. Além disso, a duração razoável liga-se ao fato de a demora corroer registros do passado, daqueles cravados na memória de uma testemunha até outros puramente físicos-empíricos, como o desvanecimento de rastros químicos de um poluente. Demanda-se, pois, papel ativo do magistrado para atuar na averiguação de consensos sociais que superam a letargia legislativa ou as evoluções fáticas que impactam o processo judicial.

---

<sup>95</sup> THAMAY, Rennan Faria Kruger. A democracia efetivada através do processo civil. *Lex Humana*, v. 3, n. 2, p. 77-104, 2011.

<sup>96</sup> GINZBURG, Carlo. *Spie. Radici di un paradigma indiziario*, In: GARGANI, Aldo (org.). *Crisi della ragione*, Torino: Einaudi, 1979, pp. 57–106.

<sup>97</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2020.

<sup>98</sup> RAWLS, John. *A Theory of Justice*. 2ª ed. Massachusetts: Belknap Press, 1999.

Na área do Planejamento Ambiental, existem vários níveis de participação popular, que consideram o grau de ação e de real influência sobre aqueles que detêm os cursos da decisão pública ou privada. Pois bem, traz-se aqui esse fio argumentativo para dizer que, no processo difuso, essas considerações são relevantíssimas. Essas duas garantias processuais são exemplos de como a truncada (ou como diz Didier, *desconhecida*<sup>99</sup>) Teoria Geral do Processo continua a se adaptar cada vez mais às inovações e ao *experimentalismo* demandado nos microssistemas coletivos, que, para além das ondas renovatórias de Cappelletti, continuam a agitar os percursos das demandas difusas para garantir — afora a *procedimentação democrática* — aplicações de normas ou institutos que passem pela avaliação substancial da capacidade dos inúmeros destinatários de uma política dissuadirem ou influenciarem as tantas autoridades na cadeia da Gestão Urbana.

No entanto, essa necessidade de conferir contornos democráticos ao processo passa pelos inúmeros perfis de litigantes constatados. Decerto, a democracia passa por transformações de teor transgeracional (as culturas políticas e necessidades que as diferentes gerações cultivam), instrumental (os diferentes modos pelos quais os pleitos e as discussões se dão), temporal-fático (as diferentes situações-problema geradas pela evolução dos fatores materiais) e ocupacional — que alberga arenas extra(parlamentares), o gestor propriamente dito e sua posição institucional, a administração (in)direta, assim como seus outorgados ou colaboradores. Cada qual dessas distinções vai gerar um modo diferente de se enxergar determinados institutos processuais. Daí se percebe a relevância de uma gestão *policêntrica* e *poliocular*. Aprofunda-se, no entanto, um pouco mais a distinção entre elas.

A visão *policoular*, como já dito, está radicada *inter alias* nos escritos de Morin<sup>100</sup>. Para o pensador parisiense, na atualidade, muitas formas de conhecimento seguem princípios de disjunção, simplificação e ordenação de diversas dimensões do pensamento humano que, em verdade, enlaçam-se. Em boa síntese de Dirce Suertegaray<sup>101</sup>, nesse tipo de visão, faz-se com que as causas “biológicas, espirituais, culturais, sociológicas, históricas, daquilo que é humano deixem de ser incomunicáveis”, de modo que não se possa apurar com profundidade a relação sujeito-objeto ou, até mesmo, aceitar a desordem dos fatores materiais que inspiram a produção intelectual humana, da artística à normativa.

---

<sup>99</sup> DIDIER JR., Fredie. *Teoria geral do processo, essa desconhecida*. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

<sup>100</sup> Op. cit.

<sup>101</sup> SUERTEGARAY, D. M. A. *Geografia Física e Geomorfologia: uma releitura*. 2ª ed. Porto Alegre: ComPasso lugar cultura, 2018. v. 1.

Sob minha ótica, determinados contextos, sobretudo aqueles correlatos à transmissão e obtenção do nosso patrimônio epistêmico, rogam por modelos esquemáticos e simplificados da realidade. Defendo, todavia, a posição de que *holismo* e *reducionismo* não se opõem necessariamente, mas há contextos em que, cada qual, pode ser mais útil e mais bem adequado aos propósitos da ação humana que regem<sup>102</sup>. Contudo, não se pode ignorar que muitas vezes o saber prático, máxime o jurídico, pode ser prejudicado quando não leva em conta nossa irracionalidade, a emoção humana e a sanha de reunir fatores caóticos em esquemas que tornem mais confortável e organizada nossa ação orientada a um fim social.

Em vista disso, entra em cena a visão *policêntrica*. Coincidentemente, a chamada governança policêntrica é divulgada, especialmente, na Gestão e no Planejamento Urbano. Nela, não há um grande desenho urbano estático e generalizador. Visa-se a entender, pela prática e a construção cotidiana dos espaços, a boa interação e a *gestão articulada* de vários centros organizacionais urbanos que interagem, cuja natureza só pode ser apreendida no contexto prático, nas vivências urbanas, e não nos planejamentos apriorísticos para coordenar seus usos<sup>103</sup>.

Para judicialização desse tipo de gestão, a perspectiva de encadeamento/aplicação de várias receitas (*algoritmos*) processuais para desvelo de argumentações concorrentes e excludentes cede espaço para admissão de valores práticos que guiam o juiz dentro da sua *discricionariedade judicial*. Esses critérios práticos têm de se dar em deferência às necessidades de cada perfil litigante. Como bem ressalta Dierle Nunes<sup>104</sup>, em tese que aborda temas como *policentrismo*, *coparticipação* e democratização do processo, assumir um processo policêntrico resulta em retirar da judicatura a condição de protagonista que vem ao bem absoluto dos jurisdicionados, e como um concretizador da engenharia social de gabinete que crê possuir a melhor solução procedimental para resolver conflitos de ordem plural e, de comunidade em comunidade, com feições absolutamente próprias.

Rejeita-se, portanto, esse cariz de *paternalismo estatal* que substitui a tradição e a bagagem cultural dos litigantes num grande desenho aplicável a todo um arbítrio territorial-político e à população carente de um salvador. No que se refere ainda à visão poliocular, na dimensão que lhe dá Morin, é preciso dizer que o juiz, enquanto gestor das diversidades e seus

---

<sup>102</sup> DOS REIS, Rhuan Filipe Montenegro; REIS, Marcelo Rodrigues dos; MONTENEGRO, Patricia Peregrino. Política, Administração e Direito Educacional: noções de holismo, pluralidade e democracia na Política Nacional de Educação Ambiental. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. No prelo 2022.

<sup>103</sup> A esse respeito, veja-se: MARQUES, Teresa Sá; ALVES, Paulo. O desafio da governança policêntrica. *Prospectiva e Planejamento*, vol. 17, 2010, p. 141-164, 2010.

<sup>104</sup> NUNES, Dierle José Coelho. *Comparticipação e policentrismo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

conflitos, tem de se atentar aos seus vieses de teor religioso, psicológico, político e, portanto, precisa, em sua práxis, policiar-se com relação aos deslindes que pode gerar para as partes, quando conflua, ideologicamente, com algumas e colida com outras. Tal linha argumentativa equivale, em muito, ao raciocínio já externado na hermenêutica *gadameriana*, como a *fusão de horizontes* e a *história efetual*. O mito de mero aplicador-técnico, aliás, é uma das grandes incompatibilidades que a doutrina concentra na seara do processo difuso.

Assim, a *práxis democrática*, portanto, da procedural à deliberativa, é um construto humano em que as falhas, os caprichos, a inveracidade, os particularismos humanos são inexpugnáveis de tal processo (cf. *título 4.4.*). Tal práxis devem estar sujeita a maior policiamento, especialmente na medida em que o intérprete admite suas idiossincrasias e monitore sua influência. Portanto, da composição legislativa à participação processual, a democracia, conforme anunciavam expoentes como Wacquant, é constatada por seres concretos com suas bagagens e falhas, impassível de ser traduzida em grandes planejamentos prévios. Eis o que entendo enquanto denominador comum das visões policêntrica e policoular dentro do processo.

Nesse sentido, o processo deve seguir o que Carlos Ari Sundfeld chama de *Teoria dos Antagonismos*. Explica-se. Durante muito tempo, alguns braços do direito público cederam aos encantos dos institutos jurídicos. Chegava-se, então, ao ponto de encarar a tradução dos institutos como ponto de revelação de boa parte das finalidades e decisões processuais. Após essa fase, os princípios e sua manipulação viraram um dos mais importantes dotes dos operadores do direito. Sua hipertrofia, inclusive, gerou cenários de muita dúvida e perda do espaço de atuação para fundamentos mais específicos e com alto valor de estabilidade e previsibilidade normativa. No entanto, num caso e outro, os juristas foram alçados à condição de abstracionistas e, por vezes, torturadores da realidade. Sundfeld, após crítica ferrenha a tais cenários, encara o direito enquanto expressão dos contraditórios e não da conceituação e dos planejamentos prévios dos princípios ou dos institutos. Diz ele:

*A teoria dos antagonismos não crê na solução dos casos pela incidência direta de elementos fixos (sejam princípios ou institutos). Os opostos convivem no direito administrativo, e para cada caso armam seus jogos: liberalismo x autoridade, liberdade x política, privatismo x estatismo, publicismo x estatismo, centralização x descentralização, principismo x consequencialismo, formalismos x resultados, direitos dos administradores x direitos da toga, direito de regras x direitos de princípios, nacionalismo x mundialismo, burocracia x gestão, direito legal x direito constitucionalizado, direito dos juristas x direito das normas etc. O administrativista deve ser, antes de tudo, detetive de antagonismos; sua primeira função é mapeá-los em cada caso, para o jogo ser jogado por todos em campo. A perspectiva da teoria dos*

antagonismos não renega os institutos nem os princípios. A lei constrói figuras, a doutrina as tenta classificar e definir, o operador as testa ao decidir; eis os institutos, um modo inevitável do Direito como norma, teoria e prática. Mas há de vê-los como institutos flexíveis, compatíveis com o inclassificável, com o experimentalismo responsável, a acomodação dos contrários<sup>105</sup>.

Nessa estruturação argumentativa, aproveita-se também as considerações de Wacquant<sup>106</sup> e Bourdieu,<sup>107</sup> para quem as relações democráticas não estão suficientemente evidenciadas nas estruturas formais. Existe, assim, uma espécie de *frônese* adquirida, reconstruída e evidenciada nos jogos democráticos, que leva em conta os desejos, as expectativas e disposições de sujeitos específicos. Tais sujeitos democráticos concretos, reforce-se, não são captados por desenhos teórico-legislativos, mas, pelas palavras de Antônio Suxberger<sup>108</sup>, ao interpretar e manter intertextualidade com o sociólogo francês, “há de se compreendê-la [a democracia] não como uma imposição, mas como autonomia de cidadania, como *vivência*”. Portanto, as discussões a seguir são pautadas nessa acepção em específico e na fuga da chamada olocracia, a seguir explanada.

Desse modo, esse capítulo visa a compreender algumas diretrizes de célebres conceitos jurídicos pela práxis democrática quando os perfis anunciados em seu parágrafo inaugural se confrontem, aproveitando-se:

- a aplicação do chamado *garantismo processual* e suas possíveis nuances e indistinções entre os inúmeros agentes que atuam na gestão urbana, dos agentes políticos até aqueles que, na prática, atuem em parceria com a administração ou em seu nome;
- demonstrar-se-á a importância dos precedentes para que os juízes, inclusive aqueles de piso, possam adaptar os entendimentos e a tradição passada aos novos fatos e emergências, que, por seus turnos, desafiam adaptação dos entendimentos passados, o que, sobremaneira, distingue-se com relação às reduções de texto do Direito Jurisprudencial, que estabilizam os entendimentos dos tribunais superiores;

---

<sup>105</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. Malheiros Editores, 2014.

<sup>106</sup> WACQUANT, Loïc J. D. *O mistério do ministério*: Pierre Bourdieu e a política democrática. Trad. Paulo Cezar Castanheira. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

<sup>107</sup> BOURDIEU, Pierre. O mistério do ministério: das vontades particulares à “vontade geral”. In: WACQUANT, Loïc (org.). *O mistério do ministério*: Pierre Bourdieu e a política democrática. Trad. Paulo Cezar Castanheira. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 71-79.

<sup>108</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Democracia na gestão da segurança pública. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 4, p. 331-377, 2010.

- no que se refere às distinções intergeracionais, será abordada a questão da *representatividade* para ver como as estruturas processuais podem ser refletidas de modo a incluir agentes que não são contemplados pela concepção meramente técnica de *substituição processual*;
- Por fim, com relação aos perfis instrumentais, as maneiras e os instrumentos pelos quais os pleitos democráticos são decididos, ver-se-á as relações entre democracia e processo eletrônico.

3.1.1. *Os perfis ocupacionais — dos diferentes gestores: evitando-se a oclocracia na segurança pública pela potencialização do garantismo processual.*

Na esfera urbanística, seja nos discursos públicos ou acadêmicos, ganha notoriedade a relação entre arranjo/planejamento espacial urbano e o *boom* demográfico com fenômenos como a criminalidade e a violência. Seara em que juízos populares e técnicos se confundem e se confrontam. Falo, por exemplo, de análises criminológicas profusas, que datam da década de 1930, período que assinala o surgimento da escola criminológica de Chicago. Tentou-se, em tal período, realizar alguns mapeamentos etiológicos das causas desses crimes. Faz-se aqui, por intermédio do manual de Anitua<sup>109</sup>, a identificação de outras relações entre urbanismo e tendências criminológicas, e.g. o realismo criminológico e o controle de políticas públicas (incluindo as urbanísticas), as teorias das subculturas delinquentes e seu arranjo espacial, o centro urbano, e a distribuição dos papéis econômicos na perspectiva interacionista etc.

Nesse campo, as investigações científicas eram regidas pela máxima do “crime está nas ruas” e a inquirição dos fenômenos criminais observáveis nas zonas urbanas suscitaram uma série de estudos, iniciados por teóricos como Shaw e McKay<sup>110</sup>, que constituíram a *Teoria Ecológica do Delito*. Suas contribuições acadêmicas relacionavam crescimento urbano com a supressão de freios inibitórios, a diversidade dos códigos morais. Além, é óbvio, da perda da eficácia dos mecanismos de controle social por instituições como família, escola, comunidade e igreja, o que conduziria aos atos desviantes. Isso levará Shaw e McKay (op. cit.) a proporem projetos de urbanização como forma controle social. Carmona<sup>111</sup> conclui que as políticas de segurança pública não podem prescindir de intervenções ciosas da realidade de cada meio

<sup>109</sup> ANITUA, G.I. *Historia de los pensamientos criminológicos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2005.

<sup>110</sup> SHAW, Clifford Robe; ZORBAUGH, Frederick McClure. *Delinquency areas: a study of the geographic distribution of school truants, juvenile delinquents, and adult offenders in Chicago*. Chicago: University of Chicago Press, 1929.

<sup>111</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência X Cidade*. O papel do Direito Urbanístico na violência urbana. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

ambiente urbano, sob pena de fracasso ou insuficiência das medidas de segurança pública. Aliás, tanto Theodomiro Dias Neto quanto Renato Topan e outros<sup>112</sup> lembram do *crime impact statement* no contexto das cidades, que nada mais é do que estudo sobre possíveis consequências criminológicas quando se pretenda mudar determinada estrutura urbana.

Em verdade, não se crê por aqui que essas políticas criminais difusas inseridas no contexto urbanístico possam se firmar por uma visão democrática *procedimentalista*, isto é, que se satisfaça ou fique centrada na eleição de procedimentos para assegurar a participação/representação popular nos rumos das políticas criminais. Não se contraria, entretantes, que a eleição de procedimentos é sim passo vital a ser cumprido para que se evite uma visão criminal-urbana tecnocrática e insulada do grande público. Se, de um lado, juristas, urbanistas e criminólogos diversos reconhecem a intrínseca relação entre composição cidadina e fenômenos criminais; de outro, vê-se as condições deceptivas e de desarticulação com relação aos projetos de segurança pública enquanto grandes motivadores do surgimento de novas formas de gestão das cidades, incluindo as privadas.

Na linha argumentativa de Bayley<sup>113</sup>, é difícil conceber que serviço público voltado, precipuamente, à utilização da força e à constrição da liberdade do público seja controlado, em alguma medida, por esse próprio público. De outro lado, a tendência de direcionar uma força militar, ainda arraigada no senso de hierarquia e pretensamente inabilitada para contextos cívicos, mas, de igual modo, preservando seus valores institucionais, como forte senso hierárquico, vinculação às patentes superiores e institucionalização no planejamento da ação, o que, mesmo com os novos desenhos constitucionais, pode tornar democracia e planejamento em segurança para o público não militar uma relação conturbada<sup>114</sup>.

Essa afirmação, em meu entendimento, compreende três cuidados: (i) aproximar a competência urbanística da concepção de segurança, tornando tais programas mais diversos e estimulando a disposição de novas ideias; (ii) evitar planejamentos em segurança que simplesmente repliquem modelos vistos em outros instrumentos de gestão (planos diretores replicados); (iii) permitir que a iniciativa privada possa opinar e cooperar com pequenas transições à contingencialidade das realidades locais, sem que se fira, aliás, o disposto em nossa constituição com relação à segurança e manutenção da ordem.

---

<sup>112</sup> BOLDRINI, Rodrigo Pires da Cunha; TOPAN, Renato; DINIZ, Rosa Virgínia Wanderley. Planejamento urbano e segurança pública. In: PANTANO FILHO, Rubens; STÁVALE JÚNIOR, Pedro. (Org.). *Indaiatuba século 21: reflexões e propostas para um desenvolvimento sustentável*. 1ª ed. Itatiba: Berto Editora, 2010, p. 7-21.

<sup>113</sup> BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

<sup>114</sup> Idem, *ibidem*.

Diante disso, possibilita-se a diversificação da gestão urbana nesse campo que também passará pelos embates processuais coletivos, sujeitos a dadas garantias. Sabe-se que relacionar as garantias processuais asseguradas em nosso contexto prático é tarefa extenuante. Leonardo Greco, grande entusiasta do tema, entretanto, enumera uma série de denominadores que considero comuns num caso ou outro, um piso mínimo para todos os atores institucionais que coparticipam dessas atividades de gestão, independentemente das relações de titularidade e da efetiva condução no gerenciamento de um bem ou serviço urbano. Dou destaque especial às chamadas *garantias estruturais* que atravessam desde a impessoalidade do julgador até conceitos menos acertados como a *dignidade da pessoa humana*. Adolfo Alvarado<sup>115</sup>, no que lhe respeita, versa tanto sobre garantismo tracejado por regramentos menos abstratos como por padrões de conduta profissional.

Num primeiro momento, destaca-se — principalmente inferindo características por intermédio da comparação *ativismo* e *garantismo* — a banalização dos direitos processuais de exceção, o que gera: (i) gestão autodeterminada e automotivada da prova; (ii) predação do devido processo legal por teorias rebuscadas como as cargas dinâmicas; (iii) tutela antecipada como procedimento padrão ou utilizado para qualquer tipo de pretensão; (iv) desconhecimento do valor político da coisa julgada; (v) eliminação da *preclusão* e o princípio da *congruência*. Releva-se, num segundo plano, ponderação com relação a atitude do magistrado em buscar a *autosatisfatividade*. Nela, por indícios externos ao debate, como vieses e preconceitos, o juízo crê poder julgar o caso de forma satisfativa, sem mesmo se dispor a considerar as argumentações das partes, dispensando-as ou ouvindo-as com mera intenção de se evitar nulidades pelo cerceamento da defesa.

Nisso, há também uma afeição ao *imediatismo*, em que, no meu dizer, o juiz encara cada relação processual como um encargo do qual tem de se desonerar de modo apressado e simplificado e, assim, a lide passa a ser mero componente da sua rotina de trabalho a ser superado. Em arremate, dá-se destaque a um *decisionismo* de roupagem solidária, diante do qual o juiz nada mais faz do que presumir que há parte prejudicada, por qualquer condição que seja e mesmo ao arrepio da lei, e por sua exclusiva vontade, leva em conta que essa parte “tem razão, mas não consegue demonstrá-la”; conseqüentemente, deve ele próprio torcer as argumentações ao seu arbítrio.

---

<sup>115</sup>ALVARADO, Adolfo. Trad. de Glauco Gumerato Ramos. O garantismo processual. *Revista de Processo Civil – Anchieta*. v. 1 n. 2, 2019.

No entanto, remanesce uma questão. Mesmo diante de um piso comum, existiria uma universalização do *garantismo processual* tanto para a gestão pública por excelência quanto para a gestão privada da coisa pública? Concordo, nesse âmbito, com Jefferson Carús Guedes<sup>116</sup>, que pugna pela inviabilidade de maior universalização em termos de *garantismo*, uma vez que existem áreas do processo em que “as desigualdades entre os sujeitos parciais são de menor expressão ou não interferem no resultado processual, podendo ser desprezadas”. Não só por isso, a questão de avaliarmos regimes leve ou substancialmente distintos daqueles consagrados em favor de pessoas do próprio titular do serviço público afetaria a proximidade entre Estado-juiz e réu na ACP. Assim, poder-se-ia constatar uma assimetria no que concerne à *independência* dos tribunais? A título de ilustração, haveríamos de pensar, com distinções, a *paridade de armas* quando existe todo um arcabouço jurídico-institucional — afora uma possível práxis menos rigorosa — voltada à defesa em juízo dos demais órgãos e direções de Estado?

De tal forma, não é nada antidemocrático se atentar à definição de maiores rigores a depender da assimetria das relações de poder entre os litigantes e o Estado-juiz interventor/revisor dos modelos de gestão. Nas raízes que repousam em *Direito e Razão*, vê-se que a validade e dedução de axiomas processuais em favor das partes se dá por uma razão: a assimetria de poder na relação *Estado versus indivíduo*. Poder que aqui pode ser conceituado enquanto capacidade de mudar o curso da decisão judicial ou de provocar reação às agressões que se perpetram contra dadas garantias<sup>117</sup>.

Ademais, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com sua recente reforma, vincula ao circuito das motivações judiciais dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo. O termo “gestor”, por aqui defendo, deve ser encarado de forma ampla, em consideração à extensa tipologia que envolve desestatização, privatização, colaboração, que regem as idas e vindas na participação societária ou nos serviços públicos da administração. Assim, de contratos exógenos de gestão pública a parcerias público-privadas, firmam-se programas cooperativos atípicos com membros do *terceiro setor*. As ditas “dificuldades” devem apurar, dentre os desafios a essa forma de gestão, a distância de influência

---

<sup>116</sup> GUEDES, Jefferson Carús. O atual direito processual de grupos sociais: entre o ativismo judicial e o garantismo judicial. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 1, p. 115-139, 2016.

<sup>117</sup> ABBAGNANO, Nicola. Poder (verbete). In: ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

entre os atores privados e a produção normativa individual ou legística e sua submissão às políticas públicas, a que os particulares só seguem e sobre as quais não têm maior ingerência.

Ainda com inspiração na linha de Guedes, é possível dessumir que, na apuração dos diversos modelos de interação que envolvem a Administração Pública, seus colaboradores, na realidade empírica, auxiliam ou protagonizam, nos serviços de gestão urbana, tensões, tais quais: publicismo *versus* privatismo; ativismo *v.* garantismo; coletivismo *v.* individualismo; decidir ou não além do que se alegou pelas partes; evitar ou anuir maior participação de terceiros. Tais tensões têm de ser sopesadas e resolvidas de modos distintos, máxime a depender da proximidade institucional que o Estado-juiz guarda com a parte, bem como a capacidade dessa em se defender do grande poderio estatal, de ser afetada por um *hiperpublicismo processual*<sup>118</sup> ou de suportar, econômica ou socialmente, o conteúdo mais político-subjetivo do que mais assertivo-cognoscível nas decisões judiciais.

Em suma, por mais que o processo coletivo seja vocacionado à análise mais profunda do conteúdo socioinstitucional das lides, nem todos os agentes que o protagonizam devem ser brindados pela revisão do conteúdo institucional das normas. Portanto, se estamos a falar de uma contenda instaurada em razão da falha de um outro braço do Estado, a reformulação mais incisiva da política pública e reorganização dos fatores podem ser invocadas para uma imposição menos rigorosa de dadas garantias; o mesmo em relação a um papel mais ativo por parte do Estado-juiz em cumpri-las. Quando, ao contrário, fala-se num corpo privado gerenciando tais serviços e bens públicos, em condição colaborativa ou contratual com o Estado, a autocontenção do Judiciário para atender determinados desenhos processuais e proceder a menos intervenções nos modelos de gestão urbana serão atitudes mais indicadas.

O garantismo é adaptado, assim, à natureza e aos diversos perfis democráticos de gestores, bem como sua relação formal e material com o próprio Estado. De bom tom lembrar que o garantismo processual civil e aquele de natureza penal podem até guardar uma inspiração comum, mas, decerto, suas pretensões, ao fim e ao cabo, são distintas. Contudo, é preciso dizer que, sobretudo nas ações coletivas, o respeito às garantias estatuídas numa gera repercussões diretas nas garantias da outra, dada a quantidade de comunicantes entre os domínios cível e criminal.

---

<sup>118</sup> Termos bem explicados pela *Carta de Jundiáí*. Documento formulado em defesa do garantismo processual civil e assinado por Glauco Ramos e dezenas de outros juristas. (RAMOS, Glauco Gumerato. *Carta de Jundiáí: Pela compreensão e concretização do Garantismo Processual*. Revista Direito Processual Civil, v. 4, n. 1, p. 123-128, 2022).

Na esteira do que foi dito acima, veja-se, por exemplo, o que muitos estão a chamar de *ação civil pública ex delicto*. Nela, aproveita-se a previsão reparatória feita com base na apuração e constatação do CPP para firmar, a posteriori, indenização no âmbito coletivo. Por mais que exista um modelo de *independência mitigada* entre tais ações, as pretensões ressarcitórias vão depender altamente das conclusões fáticas obtidas num juízo ou, até mesmo, da cooperação técnica entre eles. Para contextualizar essa possibilidade jurídica, pode-se referenciar textos interessantes a esse respeito, como o famoso escrito de Gregório de Assagra que versa sobre prospectivas de um *Direito Processual Penal Coletivo*.

Nesse texto, Assagra<sup>119</sup> defende novas concepções de política processual criminal para fazer valer aspectos como “a concepção de litígios estratégicos e estruturais; atuação preventiva, preponderantemente extrajudicial, com juízo de oportunidade e possibilidade de acordos [...]”, além de uma atuação investigativa e repressiva que vise à superação de limitações jurisdicionais e territoriais, ainda mais quando o bem jurídico é espreado para bens tutelados e vítimas difusas no delito constatado e a diferenciação clara de rigores conforme as distinções sancionatórias e pedagógicas almejadas.

No entanto, havendo essa intersetorialidade estratégica entre instâncias diversas, é óbvio que a *pretensão garantista* não precisa ser via de mão única. Deve-se, portanto, vigiá-la, guardadas as devidas proporções, em cada um desses juízos. Para dar outro exemplo, num breve retrospecto sobre tentativas legislativas de se conectar ação penal ao microsistema coletivo, Thadeu Lima diz que o art. 80 do CDC<sup>120</sup>, “pela abertura democrática e pela participação popular na justiça criminal, por intermédio de entes exponenciais e com ênfase para a busca de tutela em favor dos bens jurídico penais transindividuais” é permissivo com relação à assistência litisconsorcial e adesiva dos principais atingidos em cooperação ao *parquet* e pela *ação penal coletiva subsidiária*. O *querelante coletivo*, entretantes, não poderá se insurgir contra a inteligência constitucional do art. 5º, LIX, devendo-se preservar essa opção da ação subsidiária àqueles legitimados que sejam considerados *entes privados*, em respeito à opção semântica constitucional.

Pelo resumo da ópera: verifica-se necessidade de estímulo à fortificação das garantias processuais aos agentes que auxiliem na gestão urbana ou representem formalmente dados

---

<sup>119</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. *Direito processual penal coletivo: a tutela penal dos bens jurídicos coletivos – direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

<sup>120</sup> LIMA, Thadeu. Acusação coletiva: um diálogo entre o processo penal e o processo coletivo (estudo sistemático do art. 80 do código de defesa do consumidor). *Revista Fórum de Ciências Criminais - RFCC*, ano 5, n. 10, p. 221-243.

interesses de Estado. É preciso dizer que a assimilação contingencial de modelos diversos de cooperação dentro da segurança pública conduz às já conhecidas vantagens da descentralização de políticas setoriais. Reconhece-se, pois, pela literatura técnica, fatores como: agilidade; melhor adaptação a novos fatos e circunstâncias; proximidade das pessoas e bens gerenciados; melhor qualidade e especificidade informacional; abreviação de alguns trâmites; aproximação entre multiatores e centro decisórios; e viabilidade de maior vigília e convencimento por ambos.

Disso, infirma-se que o processo democrático substancial é afeito ao Direito à Inovação dentro do contexto urbano. Do ponto de vista formal-dogmático, defende-se interpretação sistêmica entre os artigos 219 e 144 da Constituição Federal de 1988. Afinal, toma-se o pressuposto de que a segurança é “responsabilidade de todos”, conforme expõe nossa carta constitucional. Contudo, para que se passe a adotá-la como compromisso colaborativo, é preciso haver um padrão de garantias processuais-constitucionais e, mais, estabilidade decisória condignos aos investimentos necessários a essa área.

Propõe-se, n’outro debate, que essa forma de aproximação das questões de segurança pública seria uma maneira de se evitar a *oclocracia*, a irracionalidade das massas que passam a se auto-organizar de maneira precipitada e impensada, justamente pela discordância extrema ou reação à ineficiência da Administração Pública, postura que pode: introjetar valores exclusivamente dogmáticos na revisão dessas políticas; caldear, descriteriosa e inadvertidamente, vieses ideológicos e preconceções sobre seus modelos ideias de políticas públicas de segurança; e neutralizar ou desconsiderar as opiniões que circulam no meio comunitário e as especificidades locais que desafiem suas soluções<sup>121 122</sup>.

Fatos esses com o potencial de concorrer para a instabilidade institucional ou para o abandono da própria administração. Devendo-se a segurança pública, de fato, assumir-se enquanto um dever de todos, o que no constitucionalismo contemporâneo já franqueia uma participação comunitária mais ampla: “a) como estratégia operacional; b) como estratégia de relacionamento com o público em geral; e c) como estratégia política”<sup>123</sup>. Nessas diretrizes, incorporam-se instrumentos a meu sentir adjuvantes, como “o uso de câmeras em espaços públicos, o uso de armas não letais, o emprego de satélites no rastreamento”, mecanismos para

---

<sup>121</sup> PINTO, A. P. M. M.. Juiz-Secretário de Segurança Pública: breve ensaio sobre o Neoconstitucionalismo e o Ativismo Judicial em matéria criminal na realidade periférica. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 96, p. 313-341, 2012.

<sup>122</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Democracia na gestão da segurança pública. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 4, p. 331-377, 2010.

<sup>123</sup> LAZZARINI, Álvaro. Defesa do Estado. SILVA MARTINS, Ives Gandra da; MENDES, Gilmar Ferreira e NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). *Tratado de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

efetivar “policiamento orientado para a solução de problemas, o georreferenciamento e o conjunto de tecnologias para o mapeamento do crime e da violência”<sup>124</sup>.

3.1.2. *Os perfis fático-temporais: evitando-se a democracia guiada* na gestão da saúde urbana pela lógica dos precedentes.

N’outros debates, vê-se que o âmbito da saúde urbana configura exemplo de irrupção, tratada no início desse capítulo, com relação ao desenho didático de Vassak, pois se assumem feições tanto de direito de segunda (provisão e arranjo dos agentes e insumos) como de terceira geração (percepção dos públicos difusos sobre novas dinâmicas de saúde). Demanda-se, por isso mesmo, um debate sobre *precedentes* dentro dessas questões. No entanto, antes de avançar sobre qualquer tema específico, faz-se necessário diferenciar o que vem a ser o direito jurisprudencial que se manifesta a partir de verbetes sumulares e a lógica dos precedentes aplicada nos sistemas que sigam a *stare decisis*.

Segundo os juristas Nelson Nery e Georges Abboud<sup>125</sup>, um grande fator de diferenciação é a delimitação do que está se discutido e vinculando com relação a cada um dos grandes sistemas jurídicos. Para os autores, o precedente dos países da *commom law* não se impõe pela construção legal, mas sim pela tradição. Apresenta-se, outrossim, enquanto *staring point* para que se discuta as similitudes entre aquilo já foi determinado pelos tribunais e o que está sendo julgado na atualidade. Os verbetes inscritos em súmula apostam na redução de questões muito específicas em textos relativamente curtos que, em muito, associam-se à lógica legislativa, seguindo-a.

Hugo Nigro Mazzili<sup>126</sup>, por exemplo, reconhece a plena aplicabilidade do que o CPC/2015 considera enquanto aproximação (ou, para alguns, inspiração) à lógica dos precedentes nos microssistemas. Ele vai além, na medida em que reconhece que a lógica de precedentes e o *dever de coerência* invocado pelo art. 926, ao contrário de mecanismos como os *recursos repetitivos*, não propõe aproximação desautorizada dos tribunais à atividade legiferante, assim como as decisões em pretensões repetitivas o fazem. Bem assim, exclama que o efeito vinculante e superável apenas pelos próprios tribunais prolatores, ou seus imediatos,

---

<sup>124</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>125</sup> NERY JUNIOR, Nelson. ABBOUD, Georges. *Stare Decisis vs Direito Jurisprudencial*. In: FREIRE, Alexandre, *et. al. Novas Tendências do Processo Civil: Estudos Sobre o Projeto de Novo Código de Processo Civil*. Bahia: Editora JusPodivm, 2013, p. 485.

<sup>126</sup> MAZZILI, Hugo. N. O processo coletivo e os precedentes. *Revista do Advogado*, v.1, n. 133/105, 2017.

pode gerar efeito absolutamente trágico para algumas lógicas coletivas complexas e volúveis às evoluções fático-temporais.

Para ele, estar-se-ia deixando de lado a capacidade de os juízes singulares se adaptarem aos entendimentos vinculantes, posto que estão na base do organograma jurídico, recebendo as demandas em seus estados originais e, portanto, vocacionados à análise de fatos e provas de maneira muito mais próxima do que as instâncias recursais e os chamados *tribunais de teses*. Argumento bastante semelhante, aliás, é aquele de que Jerome Frank lança mão ao falar sobre um *falso protagonismo*<sup>127 128</sup> das cortes superiores na administração da Justiça, já que muitas delas, ao redor do mundo, preservam um senso semelhante ao que nomeamos, por aqui, de *cotejo analítico*, não se enveredando, pois, pela análise de fatos e provas, mas por intervenções pontuais das decisões e motivações já planeadas pelas instância *ad quem*, ainda mais na posição de instância recursal e/ou constitucional voltada à análise e afirmação de teses jurídicas.

No campo da saúde, é mais do que essencial avaliar a evolução desses fatores materiais, tais quais os vetores epidemiológicos que alternam; as condições etiológicas das doenças que ora se inovam ora se erradicam, bem como as soluções médico-tecnológicas que estão a se atualizar. Nessas e outras questões, é bem mais proveitoso discutir uma *ratio decidendi* mais aberta às contingências do tempo do que textos sumulares criados para problemas específicos no campo do Direito Fundamental à Saúde, especialmente nos arranjos institucionais provisionais, gerenciais ou impositivos que os encampam. De resto, a própria necessidade humana se altera. Alguns, como a *fisiologia evolutiva* (que cuida das nossas necessidades e resistência físico-corpóreas) em marcha pouco mais lenta; outros, de maneira célere, como as relações de empatia, percepção e inteligência e a nossa maneira de lidar com as tecnologias, digam-se, essenciais para as relações entre política sanitária e saúde mental.

As configurações cidadinas não ficam de fora dessa lógica. Considerando a dimensão psicossocial da saúde, estudos recentes apontam que habitantes de áreas urbanas com maiores carências, isto é, segregados das oportunidades da vida social, apresentam um perfil menos saudável<sup>129</sup>. Há pesquisas novidadeiras, pois, que relacionam saúde mental e organização urbanística. Dentre elas, destaca-se o trabalho recente da psiquiatra portuguesa Amélia Duarte<sup>130</sup>. Ela afirma que a conjuntura urbana atual fomenta a *fragmentação* da rede social de

---

<sup>127</sup> FRANK, Jerome. *Courts on trial: Myth and reality in American justice*. Princeton: Princeton University Press, 1973.

<sup>128</sup> FRANK, Jerome. *La Influencia del Derecho Europeo Continental en el Common Law*. Barcelona: Bosch, 1957.

<sup>129</sup> MOYES, Christopher D.; SCHULTE, Patricia M. *Princípios de fisiologia animal*. Artmed Editora, 2009.

<sup>130</sup> DUARTE, Amélia Lérias. Urbanismo e saúde mental. *Repositório Científico Lusófona*. v.1, n. 12, p. 59-66. 2012.

apoio, o isolamento e a (des)comunicação, elementos que reforçam o clima de suspeição, insegurança, medo e isolamento. Diante disso, na dimensão decisional/negocial, técnicas de reabilitação psicossocial, como a da adaptação urbana, podem ser vislumbradas pelo Judiciário para que os espaços urbanos sejam facilitadores, se não mesmo fomentadores, “de uma rede social e relacional agregadora, no respeito pela sua heterogeneidade e não no reforço [dessa]”<sup>131</sup>.

Experiências que suavizam espécie de angústia persecutória em relação ao meio em que se vive. Se, tempos atrás, fatores como ilhas de calor urbanas eram indetectáveis por ferramentas como geoprocessamento. Hoje, a inação do Executivo é cada vez mais injustificada, cabendo ao Judiciário, como instância revisora das políticas, não só decidir pela aplicação de mecanismos como *soluções baseadas na natureza* e nos materiais de construção com o potencial de amenizar consideravelmente a emissão de partículas poluidoras, podendo-se também sugestioná-los em acordos e decisões judiciais, ainda mais quando se considera que essa intenção do poder público possa gerar estorvos e uma responsabilização de via única dos próprios particulares (*cf.* 4.4), que têm de compensar a ineficiência do gestor local com restrições em sua própria liberdade de construir e planejar o espaço em seu entorno.

Nesse sentido, aliás, a desordem nos planeamentos urbanísticos pode causar problemas fisiológicos como a *Síndrome do Edifício Doente (SED)* — condição de facilitação à propagação de vetores infecciosos e partículas químicas em edifícios fechados — que guardam estrita relação com as práticas de ordenação e zoneamento urbano, pois as condições de insolação e aeração, fortemente influenciadas pelas disposições dos *construtos*, formam as principais etiologias para doenças respiratórias. Por vezes, tais problemas de saúde não podem esperar a revisão dos instrumentos eleitos no Estatuto da Cidade, tornando-se, ao fim e ao cabo, questões passíveis de judicialização para se rever como as configurações arquitetônicas e a distribuição de zonas e serviços urbanos e como essas contribuem para problemas como a *SED*.

Veja-se, portanto, como um único mecanismo processual pode revolucionar e aprimorar entendimentos sobre as respostas institucionais relacionadas à política de saneamento, saúde e urbanismo. Pensando em democracia, e sobretudo rememorando a crítica de Mazzili à incapacidade de os tribunais de piso se insurgirem, mesmo que de maneira motivada, ordeira e em atenção às novas atualizações, contra os temas estabilizados, é preciso também dizer que a judicialização da saúde sempre apresentou grandes dilemas relacionados ao pacto federativo, no que se refere ao espaço de atuação normativa ou a capacidade de impor restrições à liberdade em face da sua responsabilidade comum entre os entes federal, estadual e municipal. Tais

---

<sup>131</sup> *Idem*, p. 13.

entendimentos, assim, têm de ser firmemente (re)calculados para manutenção da harmonia das disposições prático-institucionais.

Enquanto exemplos claros disso, aliás, estão os entendimentos manifestados pelos temas e pelas súmulas que garantem *Responsabilidade solidária e compartilhada* dos entes federados pelo dever de prestar assistência à saúde local. As questões de financiamento desse serviço sempre foram pautadas em conflitos e imprecisões sobre os deveres de cada abrangência geográfica, o que pode gerar as condições de *subfinanciamento* e sobrecargas aos entes menores<sup>132</sup>, somados aos mecanismos pouco claros na gestão de conflitos entre estados e municípios. Um problema, por excelência, também jurisdicional, já que o *dever de coerência* é deveras importante para limar muitas dessas indeterminações<sup>133</sup>. Além disso, a revisão das escolhas orçamentárias é algo a ser prezado pelo Judiciário<sup>134</sup>. Nesse último assunto, os próprios institutos processuais se vinculam a essas idas e vindas dos diversos tribunais, que oscilam em questões como a possibilidade de chamamento da União ao processo, *e.g.* — por ser possível coobrigada — já foi objeto de (des)encontros no que se refere aos Tribunais Superiores e os Estaduais (v.g. a superação da Súmula e o Resp. 1.203.244/SC).

A emergência da COVID-19, desse modo, contribuiu para grandes revisões em termos de pacto federativo, atualizando, a bem ou mal, muitos sentidos sobre o espaço de intervenção política do poder público local, mesmo quando haja conflitos evidentes com os direitos e garantias fundamentais. Tais revisões nos espaços de atuação entre federalismo e municipalidade foram se alterando conforme nossa capacidade observacional, o maior apuro das metodologias sobre a COVID-19, o investimento em capital humano e tecnológico (v.g. vacinal) e a disponibilidade de evidências foram se incrementando. Aliás, desde o início, foi-se observando como condições geográficas (inclusa as urbanas), hábitos regionais (higiênicos, sobretudo) e problemas clássicos, como o déficit habitacional, passaram a contribuir — qualitativa e quantitativamente — para o contágio. Assim, era natural que se revisasse a responsabilidade e a capacidade de mobilização dos entes da federação; como, de outro lado, também é natural o maior rigor na revisão de medidas restritivas às liberdades individuais, conforme haja atenuação das condições de propagação do *SARS-CoV-2* e de suas variantes.

---

<sup>132</sup> VIEITEZ, Diego Losada; CORAZZA, Ana Helena Scalco. Financiamento da saúde e pacto federativo. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, v. 3, 2017.

<sup>133</sup> A esse respeito, confira: PIOLA, Sérgio F. et al. *Financiamento público da saúde: uma história à procura de pumo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

<sup>134</sup> ALCEU, Maurício Jr. *A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

A política urbana também é um tema caro à saúde pública e seu maior apuro e pesquisa sempre podem gerar *distinguish* — capacidade de a parte demonstrar distinções entre os fatos que revestem suas relações e aquilo que já fora decidido e estabilizado entre os tribunais — ou revisões e superações (*overruling*) consideráveis no reexame de entendimentos anteriores, seja pela própria evolução tecnológica ou pela emergência de novos problemas e perfis epidemiológico e de poluentes. É válida a inteligência de que tais institutos nem sempre aviltam a segurança jurídica<sup>135</sup> e suas dimensões (estabilidade, integridade e coerência), podendo-se, por exemplo, utilizar casos-emblema para a sinalização (*signaling*) nas mudanças de entendimento ante os novos quadros de saúde.

Portanto, na construção da ainda duvidosa “cultura de precedentes”, é dever do Judiciário avaliar o estágio do conhecimento e dos problemas científicos e como esses desafiam a revisão dos entendimentos judiciais. Assim, nem todo o preceito será merecedor de intervenção, até porque, conforme já defendi, o princípio da *precaução* tem de apresentar cedências recíprocas ao da *cientificidade*<sup>136</sup>. Entendimento aplicado à questão do direito urbanístico e de infraestrutura, quando se aventou a possibilidade de possíveis danos dos campos eletromagnéticos em algumas tecnologias de telecomunicação e distribuição de energia; o que carece de comprovação.

*No atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009<sup>137</sup>.*

Futuramente, no entanto, seja pela disponibilização de novas evidências seja pela produção de tecnologias que emitam ondas ionizantes capazes de agredir a fisiologia humana, pode-se desafiar e revisar o atual entendimento. Vale dizer que a relação democracia/federalismo, com as (im)possibilidades de se debater determinadas restrições em termos de saúde, é passível de mudança, conforme novos arranjos institucionais surjam.

---

<sup>135</sup> SKORKOWSKI, Denis. *Segurança jurídica e modelo de precedentes: motivação judicial para uso do “distinguishing” e do “overruling”*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2020. 119 f.

<sup>136</sup> DOS REIS, Rhuan Filipe Montenegro; CARMONA, Paulo Alfonso Cavichioli. Direito Sanitário Internacional em Situações de Crise: Gestão Epidemiológica no Contexto Global e a Covid-19. *International Journal of Development Research*, v. 12, p. 54896-54905, 2022.

<sup>137</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 479*. 2018.

Concorda-se, nesse sentido, com a opinião técnica exarada pelo advogado Eduardo Carvalhaes<sup>138</sup>, para quem o *novo marco do saneamento* promove novos acordos institucionais que privilegiam mais arranjos por blocos regionais do que a fragmentarização excessiva por parte dos municípios, questão que pode repletar ou revalidar muitos entendimentos judiciais sobre o tema de saneamento, daqueles mais esparsos até os mais harmônicos e divulgados.

Mesmo em legislações esparsas e eminentemente técnicas essa observação é válida. Aliás, nesse sentido, Paulo de Bessa Antunes<sup>139</sup> conduz com grande propriedade os debates sobre agentes poluentes e sua tutela jurídica, que se renova a cada novo olhar dos órgãos técnicos. Isso porque as fontes (i)móveis e a natureza química desses agentes muda de modo constante. Nisso, novas relações de políticas para administração do descarte e asseio de logradouros, além de instrumentos tecnológicos para evitar liberação de poluentes já conhecidos — como metano, dioxinas e *furanos* — até os emergentes e persistentes, podem ser repensados na própria via judicial, adaptando-se, consoante a tradição dos tribunais, os entendimentos informados por inovações tecnológicas e pelo aumento de evidências disponíveis.

Nessa seara de transformações nos entendimentos técnicos sobre fenômenos urbanísticos e médicos, epidemiologistas já avaliam, há muito, a chamada *transição epidemiológica*, em que há perfil de doenças catalisadas em ambientes construídos, as *crônico-degenerativas não transmissíveis*. Contudo, a depender da tipologia urbana, os perfis de doença e poluentes podem variar consideravelmente. Contam-se, por exemplo, com várias modalidades de “campo” em que algumas até se confundem com o urbano<sup>140</sup>, afora as zonas de transição entre espaço urbano ou rural, que, conforme defendi no título acima, não são tão simples de delimitar. Isso nas provas que o jargão *da mihi factum, dabo tibi jus* nem sempre anuncia lógica muito fácil de ser confrontada.

Daí a importância da lógica dos precedentes, que sempre pode dar uma posição jurídica adaptável às diferentes questões de fato, com desenvolvimento cioso de quais peculiaridades desafiam determinada razão de decidir. Não há, portanto, divisão aritmética entre o substrato fático e as dimensões jurídicas, o que configura real desafio à redução de texto por enunciados similares à produção legiferante. De mais a mais, em minha avaliação, nessas adaptações dos

---

<sup>138</sup> AZEVEDO, Alessandra.; KAFRUNI, Simone. *Marco legal do Saneamento abre a porta para o investimento privado*. Correio Brasiliense: Caderno Economia. 25/06/2020.

<sup>139</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Controle De Produtos Tóxicos. In: ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen juris, 2004.

<sup>140</sup> RODRIGUES, João Freire. O Rural e o Urbano no Brasil. 2010. *Análise Social*, v. 211, n. 49, 2014.

pactos federativos e das teses judiciais às novas circunstâncias fáticas, os precedentes nos ajudam a evitar cenário de *democracia guiada* (na acepção de Walter Lippmann<sup>141</sup>), onde Tribunais Superiores e a União podem aprovar uma espécie de simulacro democrático, em que os principais interessados e as manifestações do Judiciário e do Executivo local só se manifestam em tese ou por meios alegóricos, não viabilizando sua participação efetiva nos rumos dos entendimentos judiciais e institucionais.

### 3.1.3. *Os perfis transgeracionais nas cidades: evitando-se disfunções no modelo clássico-ateniense pela representatividade processual.*

Tomando a democracia como eixo central da discussão de direitos difusos — e, mais do que isso, sua gestão ou controle processual policêntricos — é preciso apor a questão intergeracional em perspectiva. Acontece que interesses intergeracionais costumam a ser alistados na perspectiva do quarto inciso no artigo inaugural da Lei 7.347/1985, que fala sobre “outro interesse difuso ou coletivo”<sup>142</sup>. Dessa forma, do Estatuto da Criança e do Adolescente, passando-se pelo Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013) até o Estatuto do Idoso muitas são as chaves hermenêuticas para que o julgador pudesse ter uma melhor noção sobre as necessidades desses públicos. O texto de Pinto e Puga<sup>143</sup>, por exemplo, traz à baila as dificuldades de algumas crianças e adolescentes em interagir com o meio urbano, ou encontrar nele configurações amistosas ao ludismo e ao seu desenvolvimento, locais de socialização com outros infantes ou que fomentem seu aprendizado.

Outros escritos tratam sobre transportes coletivos, moradias e espaços de socialização, pouco adaptados às necessidades dos idosos<sup>144</sup>, já que tais estruturas muitas vezes exigem uma tipologia própria para todo o comprometimento fisiológico natural ao processo de envelhecimento evitando-se, nomeadamente: privar esse público de exposição a ruídos, guarnece-los com condições confortáveis de trânsito, aprovisioná-los com relação à vigilância e ao policiamento que deem conta das condições de segurança desse grupo naturalmente mais vulnerável, proximidade de centros de saúde para emergências, instalações para eventuais

---

<sup>141</sup> LIPPMANN, Walter; CURTIS, Michael. *Public opinion*. London: Routledge, 2017.

<sup>142</sup> GARCIA, Amanda Ferreira; PORTELLA, Adriana. Mobilidade urbana e terceira idade: o caso do transporte público coletivo na cidade de pelotas. *PIXO - Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade*, v. 4, n. 13, 2020.

<sup>143</sup> PINTO, F. C. S. ou CHIARELLO, Felipe; PUGA, Bruna Azzari. Infraestrutura e o direito à cidade: crianças em cidades de pedra. *Direito da Cidade*, v. 11, p. 114-134, 2019.

<sup>144</sup> MONTEIRO, Luzia Cristina Antoniossi; SILVA, Nayara Mendes; VAROTO, Vania Aparecida Gurian. Longevidade e cidade: do dano urbanístico à garantia do direito à moradia adequada para idosos de baixa renda. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n 2, 2017, p. 168-180.

cuidadores dentre outras tantas questões. Inclusive, 18º Congresso Mundial de Gerontologia propôs o conceito *Cidade Amiga do Idoso*. No entanto, tal como no caso das crianças e adolescentes, vários seminaristas abordam a inação do Estado na promoção de debates que visem à inclusão desses públicos.

Nessa convivência intergeracional, importa a atenção especial que o *parquet* tem de conferir a esses grupos, não distanciar ainda mais a técnica de *substituição processual* de dados públicos, entretantes, por falta de *representatividade* ou contato entre os públicos supracitados e aqueles que possuam capacidade postulatória para propor ações coletivas lato sensu. Em termos de democracia, uma série de textos direciona preocupações para aqueles que não tem capacidade eleitoral ativa o quando a tem não tem obrigatoriedade de exercê-la, isto é, as duas extremidades de nossa pirâmide etária. Portanto, a substituição processual, antes de ser uma técnica processual de feições técnicas e objetivas, afigura prudência político-comunicacional que guardam os legitimados processuais, de algum modo, com aqueles que estão autorizados ou convidados a substituir.

Para dissertar sobre esse último ponto, recorro ao texto de José Sanchez<sup>145</sup> que, em contexto completamente distinto das discussões jurídicas, faz reflexões profundas sobre as dimensões socioculturais do termo *representatividade*. Guiando-me fortemente por esse texto, entendo que o conteúdo semântico representar algo ou alguém implica (i) não se deixar levar por arquétipos construídos acerca daqueles que se busca representar, mas sim pela investigação pouco mais próxima e deferente à situações que tais grupos vivenciam na prática (ii) evitar preconceitos e atalhos mentais sobre a figura dos representados, preferindo sempre indagá-los sobre cada contexto que se anuncia a eles e sobre as opções jurídicas que lhes parecem melhor adequadas (iii) realizar diagnose de grupos e perfis não tão bem representados (iv) evitar que se nutra espírito paterno e aprisionar tais representados na concepção do que se entende “melhor para eles”.

Portanto, antes mesmo de uma abordagem técnica que questione a substituição processual, é preciso desvendar o conteúdo político-substancial da *representação*, ainda mais quando se pretenda desvendar se essa é ou não adequada. Por mais que um dos grandes trunfos da tutela jurisdicional coletiva seja, justamente, o surgimento de procedimentos que facilitassem debates judiciais em que não fosse possível ouvir todos, nem por isso, dispensa-se que os interesses tutelados tenham de unir representação judicial e *representatividade institucional*, sendo o último a capacidade que se tem de conferir visibilidade a agrupamentos

---

<sup>145</sup> SÁNCHEZ, José A. *Ética y representación*. Ciudad de México: Paso De Gato, 2016.

diversos em termos de gênero, etnia, e, como é chamada aqui a atenção, da idade. Seja buscando consensos entre esses grupos seja evidenciando seus conflitos e argumentos para o convencimento motivado e fundamentado do Estado-juiz, não expor as diferenças de necessidades ou visões fáticas de tais segmentos tomando o “público” ou o “coletivo” como se materialmente unitários fossem é, decerto, postura pouco afeita ao processo democrático e participativo.

### 3.1.4. *Os perfis instrumentais: a digitalização do processo e das cidades com a evolução informacional.*

Partindo-se para outro tema — ainda assim ligado ao processo difuso urbanístico e à democracia — torna-se vital a manifestação, mesmo que breve, sobre a confluência entre ambiências digitais, processo judicial e democracia. A mudança que os meios digitais causaram nos ritos democráticos ou no exercício jurisdicional, é profunda. Atualmente, fala-se em termos como *e-democracia* (ou democracia virtual), tipologias constitucionais como a *crowdfunding constitution* (praticada na Islândia) e até intensas discussões sobre notícias falsas e a ação (ou decisão) coletiva<sup>146</sup> eleitoral. Todos esses movimentos transitam entre o receio e o otimismo, para as possibilidades de a *internet*, remodelar nossos pleitos democráticos, o que já era aventado desde o início dos anos 2000. Ana Bliacheriene, nesse exercício engenhoso de imaginar possíveis mudanças pelo decurso da implementação tecnológica, cita como possíveis mudanças a superação da mera tríade dos modelos patrimonialista/gerencial, além de uma permanência das votações no cotidiano urbano.

Afora isso, citam-se: novas formas de vigilância e admissão do funcionalismo dos serviços públicos, mecanismos de votação para fuga à manutenção de setor público ineficiente, ideando condições para a responsabilização desses órgãos pelo cidadão, além de “criação de grandes sistemas de informação para mensuração e avaliação de custos e resultados e sistemas de pagamento dependentes de desempenho. Decisões orçamentárias descentralizados. Melhoria da *accountability* dos serviços”. De bom tom lembrar que essas conjecturas têm de evoluir com reformas nos desenhos institucionais normativos, que, na atualidade, preservam justamente a periodicidade e um caráter procedural para os embates sobre mecanismos como o Plano Diretor. Nisso, são destacados, por Michael Delli Carpini<sup>147</sup>, fatores como a velocidade das interações (o que pode incluir os rumos das mudanças na opinião pública), o volume de informações

---

<sup>146</sup> Ação, nesse contexto, como sinônimo de ato.

<sup>147</sup> DELLI CARPINI, Michael X. Gen. com: Youth, civic engagement, and the new information environment. Political communication, 2000, v. 17 n.4, p. 341-349.

apreensíveis (podendo-se diversificar as plataformas e demandas eleitorais), e recrudescimento de barreiras econômicas e geográficas na associação, proposição e divulgação de forças e grupos políticos (interculturalidade na formação de críticas populares).

No âmbito citadino, o termo *cidade-inteligente* é outra incógnita sobre perspectivas e possibilidade de gestão urbana. Portanto, volta-se à preocupação dos parágrafos anteriores em avaliar as distinções das visões democráticas de acordo com as necessidades e formação dos grupos. No entanto, segundo autores como Ana Bliacheriene<sup>148</sup>, esses novos rumos tecnológicos voltados permitem a superação o avanço dos modelos gerenciais de gestão para caminhos mais condizentes com à recepção à inovação social e difusa dos receptores de serviços urbanos. Em vez de se apoiar em modelos de colhimento da opinião popular feitos à toque de caixa e com pouquíssimo poder de dissuasão por parte dos “gerenciados”, prefere-se a um papel de Estado que equivale a “uma usina, uma plataforma permanente de inovação e promotora de parcerias, não uma elite dominante que esconde e controla os dados públicos e faz escolhas por todos”.

Nesse modelo gerencial, moldado há duas décadas, atualizam-se instrumentos não mais tão efetivos nem aceitáveis, pois o controle institucional é menos endógeno e a participação popular é constantemente atualizada ao invés de periodizada (quadrienal, por exemplo). Caminham em sentido semelhante. Por aqui, mostra-se que a evolução instrumental dos mecanismos de votação e formação de opinião também importam, e bastante. Nesse sentido, o processo, com todas as suas revoluções em termos de cooperação e democracia, vem se amoldando às novas ambiências digitais.

A judicialização de temas da sociedade informacional por processos, de igual monta, eletrônicos e com apoio em ferramentais tecnológicos não é uma associação tão simples quanto parece. Em meu ver, justificam-se pela facilidade com a qual os dados podem ser transmitidos e replicados de uma manifestação do Poder Público para outra, num senso de interconexão e facilitação instrutória. Porém, se por um lado, parece salutar decidir temas relacionados às plataformas informacionais por mecanismos semelhantes, por outro há que se falar na falta de recepção das avaliações e considerações do público na concepção da própria plataforma que por servir a comodidades institucionais não vigia a necessidade de satisfação dos destinatários e mantém a democracia enquanto valor esquecido na própria concepção dos portais eletrônicos. De outro modo, os excluídos ou iletrados digitalmente não podem ser olvidados, devendo haver

---

<sup>148</sup> BLIACHERIENE, Ana C. Agenda 2030: ética e responsabilidade socioambiental na gestão das cidades do futuro. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; BRUNA, Gilda C. (Orgs.). *Gestão urbana e sustentabilidade*. 1ª ed. São Paulo: Manole, 2018, p. 329-363.

mecanismos para considerar seu inaccessível e eventuais vulnerabilidades técnicas. Ambos os fatores de risco dizem respeito ao contemporâneo processo eletrônico, mas podem, de igual forma, acometer as ditas cidades inteligentes.

Há outras preocupações constantes com a admissão de novas tecnologias, a digitalização e o caráter remoto dos embates jurídicos, além de admissão de ferramentas refinadas para decisão jurisdicional como o uso de Inteligência Artificial, como evitar que suas revoluções informacionais levem à: padrões decisórios menos transparentes, com domínios tecnocráticos (com a superposição dos conhecimentos técnicos sobre as máquinas e seus operadores); pouco claros ao universo atual de competências dos operadores, que não possuem em sua formação o manancial teórico ou mesmo prático para lidar com essas questões e, ainda mais, do próprio público alcançado<sup>149</sup>; e que haja predação das tecnologias por instância pessoais de revisão que carregam consigo as emoções e a sensibilidade humana inerente aos julgamentos. Além de tudo, emana-se inquietação de que as tradições, os costumes locais, o papel das emoções em juízo sejam esquecidos em meio à *algoritmização* das decisões judiciais.

Nada obstante, Rodrigo Fux<sup>150</sup> considera que tais ferramentas tecnológicas, na condição de adjuvantes, podem não só reforçar ondas renovatórias para acesso à Justiça – vide a superação de barreiras econômicas e geográficas – como fundar novas emancipações aos usuários. Fatores esses, que pela literatura já disponível, também são aplicáveis às enigmáticas, porém cada vez mais próximas, *cidades inteligentes*. Vale dizer que tanto na discussão sobre processo eletrônico, cidades inteligentes e seus eventuais excluídos, quanto no caso da possibilidade de pouca representação dos interesses das crianças, adolescentes e idosos nos temas urbanísticos judicializados, levam-nos a uma discussão sobre democracia na acepção *clássico-ateniense*.

Pois, como nos mostra, em que pese a riqueza procedural — com relação à diversificação das possibilidades de manifestação e dos ritos democráticos — sempre deve-se acompanhar o quanto essas inovações abrigam públicos distintos, se na época ateniense, suas disposições culturais excluía mulheres e cidadãos não livres do debate, hoje, mesmo que de forma velada, outros podem ser excluídos seja pela falta de previsão, seja pela sua manifestação meramente simbólica.

---

<sup>149</sup> Questões bem debatidas em: SANTOS, Clezio S.; ECKHARD, G. A. Democracia e acesso à justiça no processo eletrônico. *Direito, Estado e Sociedade*, v. 34, p. 68-88, 2009.

<sup>150</sup> Op. cit.

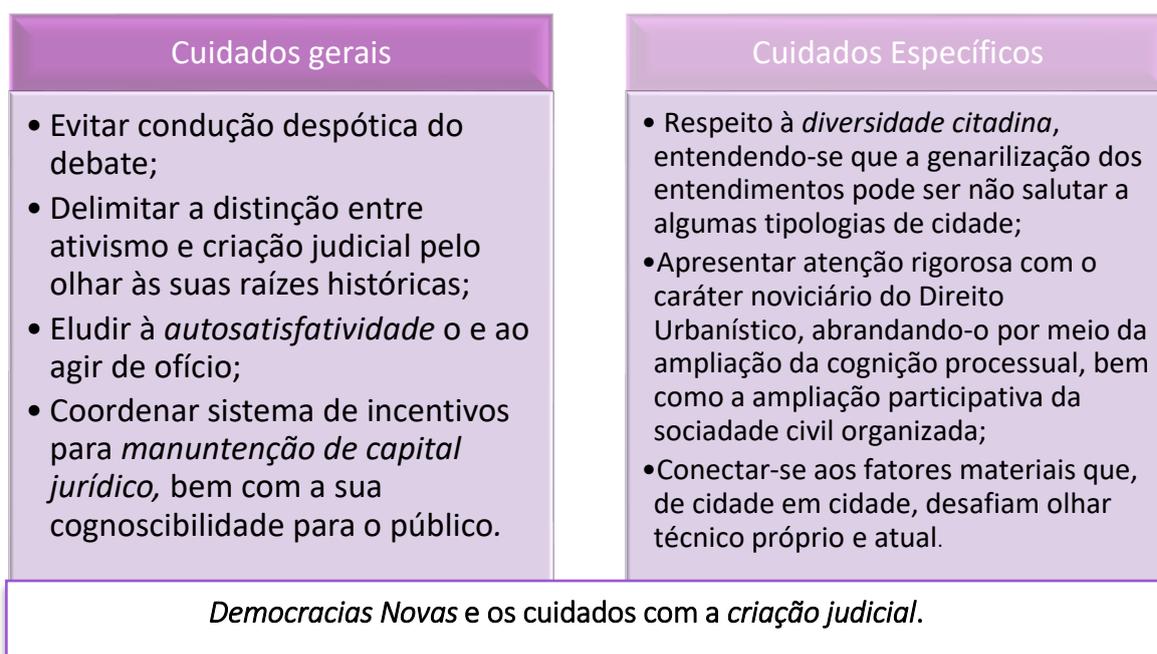


Figura 3.1. Resumo do título 3.1. Do próprio autor.

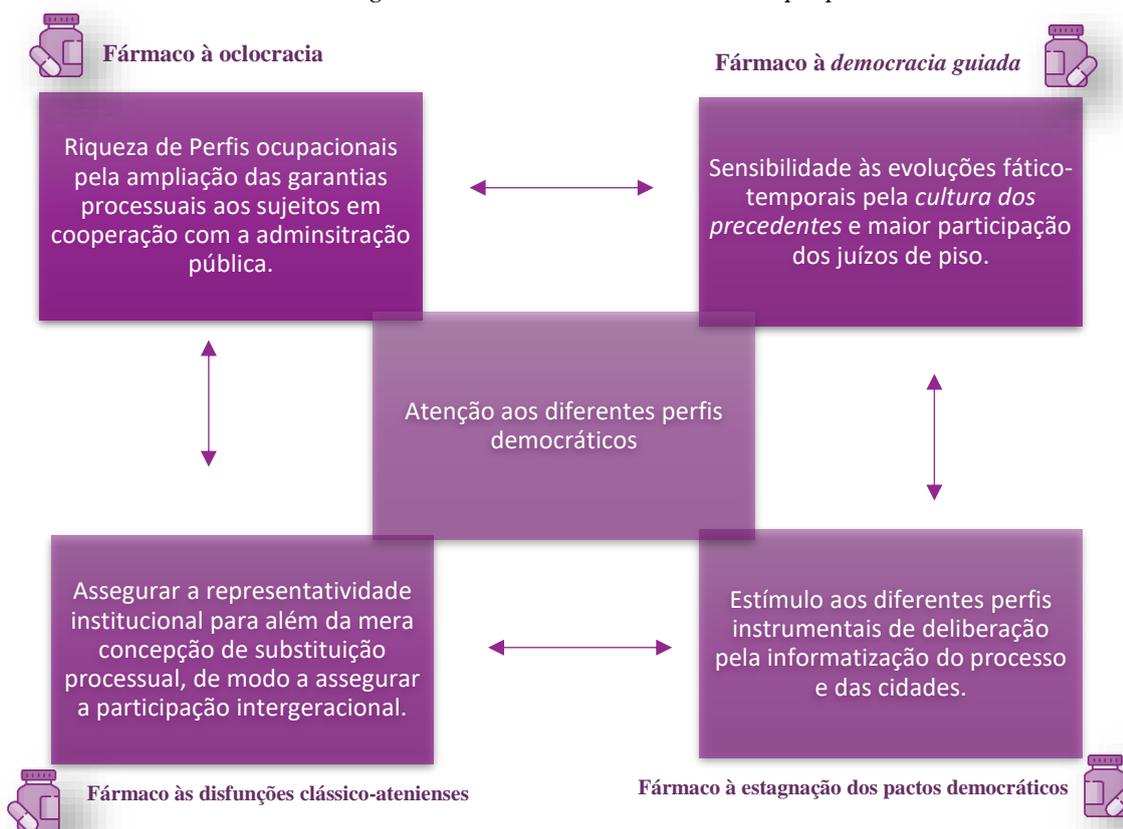


Figura 2.2. Resumo do título 3.2. Do próprio autor.

#### 4. ENTENDIMENTOS DEMOCRÁTICOS PARA A PRÁXIS E O ITER PROCESSUAL CIVIL DA TUTELA JURISDICIONAL COLETIVA URBANA

Debatidas tais relações entre a democracia e seus inúmeros perfis, bem como o *topoi* de algumas construções processuais mais abertas (garantismo, precedente, representatividade e informatização), crê-se que a discussão está suficiente madura para que possamos avançar, de modo mais concreto, para as discussões democráticas que se espraiam, da proposição até execução dos pleitos, pelas inúmeras etapas que envolvem a relação judicante. Tema explorado a seguir.

##### 4.1. Das ágoras até as cidades multiculturais: contexto histórico da representação como nortes de compreensão sobre a necessidade de se racionalizar a proposição de ACP.

Democracia, cidades e processo coletivo, temas umbilicais desse estudo, possuem histórias, em geral, estudadas de forma segmentada. No entanto, os fatos que as dimensionam, muito comumente, percebem-se encontrados em tempo e propósito. A despeito da última, Zavascki<sup>151</sup> alude à *bill of peace*, do direito inglês, como um dos primeiros mecanismos processuais que superava a exigência da participação de cada interessado em um processo judicial, pois permitia que determinados grupos agissem judicialmente em nome próprio, reivindicando o direito de seus representados. Alguns juristas, como Kátia Sérulo Rocha<sup>152</sup>, retrocedem um pouco mais na história para as *actiones populares* que poderiam ser propostas por grupos específicos. De outro lado, tem-se a ação de classes (*class action*) também amplamente difundida pela jurisprudência e a legislatura estadunidenses. Tal instrumento judicial permitia que um ou mais membros promovessem ações em prol de toda uma classe.

Os lastros historiográficos dessas três instituições, digam-se, ubíquas em nosso cotidiano, contam com uma variável, a definição de um senso de proporções e prioridade para o planejamento de cada uma. No âmbito dos primeiros planejamentos citadinos, os audaciosos projetos arquitetônicos tinham lá suas prioridades sobre o que precisaria ser ou não positivado, desde a forma das franjas urbanas até a altura dos edifícios, essas necessidades mudaram bastante com o passar dos anos. Nas Ágoras, e seus equivalentes, os fóruns romanos, nem todo

---

<sup>151</sup>ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

<sup>152</sup>ROCHA, Kátia Sérulo de Lima. *Ação civil pública: origens, evolução histórica e prospectivas*. 2013. 161 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

o tipo de assunto era levado ao debate, ainda que tivessem inúmeras restrições à participação de determinados públicos como escravos e mulheres<sup>153</sup>. Questiona-se, assim, n'algum nível, sua caracterização como os berços de qualquer espaço para debates democráticos

Da Grécia Antiga ao Império Romano, temas como obras públicas, leis e diretrizes culturais já eram realçados. Embora coisas que hoje nos parecem frivolidades, como as condições dos banhos públicos, pudessem ser debatidas, tudo era definido consoante às prioridades cidadãs da época, mesmo que distintas das nossas. Richard Sennett, em seu opus *magnum* sobre as cidades, *Carne e Pedra*, destaca como as interações na cidade — e, por consequência, seus conflitos — mudaram. Transita das ágoras de Péricles, onde as multidões unidas e enfurecidas amedrontavam os próprios generais, até o sentimento de estranheza geral, desarticulação e fragmentação dos intentos populares na *Nova York multicultural* dos anos 1970.

Nessa intersecção de histórias sobre institutos distintos, remanescem as conclusões de que: (α) logo das ágoras ao senado romano, as pautas urbanas, tal qual sua relevância-institucional, nem sempre foram as mesmas (β) do contraste entre *actiones popularis* e *class action* percebe-se um apuro para evitar a superutilização desses instrumentos, seja incumbindo sua proposição a organizações específicas seja elencando critérios diversos para se efetivar o *direito de ação*, a exemplo dos critérios avaliativos que a legislação estadunidense demanda para o chamado *certification order*, a saber: *numerosidade da classe*, capacidade de representação adequada do propositor, natureza coletiva dos institutos jurídicos, classe substituída, sua pretensão e seus fundamentos<sup>154</sup> (γ) nas cidades, há sempre modelos distintos de afinidades e articulação entre grupos sociais diversos, o que vai mudar as relações de dependência/aceitação com órgãos propositores. Nossos compromissos institucionais não se afastaram dessas lógicas.

Diploma próprio, de 1985, já cuidou de estabelecer legitimados nesse intento para a propositura de ACP, ainda assim, opõe outros requisitos para alguns grupos mais numerosos, como as associações civis e os partidos políticos. Para os primeiros, impôs requisitos adicionais como tempo de constituição e previsão estatutária para defesa do que se pretende em juízo; já os segundos, devem contar com representação nas casas legislativas. O texto constitucional, pois, em seu artigo 129, confia, primordialmente, ao Ministério Público a defesa dos interesses difusos, por intermédio do inquérito civil e da ação civil pública. A esse respeito, constata-se

<sup>153</sup> Consulta de fatos históricos feita em: MOSSÉ, Claude. *Atenas: a história de uma democracia*. Tradução João Batista da Costa. 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

<sup>154</sup> GAGNO, Luciano Picoli; SIMÕES, Thiago Felipe Vargas. A importância das 'class actions' para a evolução do processo coletivo brasileiro. *Prisma Jurídico*, v. 17, p. 117-136, 2018.

que esse comando constitucional impõe ao parquet tanto o múnus de fiscalizar o ordenamento jurídico quanto o de garantir prestação jurisdicional a essas coletividades. Diante disso, vê-se que o Ministério Público se comporta como uma das zonas de comunicação entre o sistema estatal e a sociedade.

Tem-se, assim, uma associação conflituosa: ora em relação à sociedade, na realização de valores subjetivos; ora em relação ao Estado, em face de omissões e ações que violem direitos constitucionais e legais<sup>155</sup>. Nesse intento, o próprio Ministério Público pode se articular internamente para evitar ubiquidade de sua atuação, veja-se, por exemplo, a criação de critérios no MP/SP (Súmula. 7/CSMPSP) para a atuação do órgão em direitos individuais e homogêneos: “a) os que digam respeito à saúde ou à segurança das pessoas, ou ao acesso das crianças e adolescentes à educação; b) aqueles em que haja extraordinária dispersão dos lesados; c) quando convenha à coletividade o zelo pelo funcionamento de um sistema econômico, social ou jurídica”<sup>156</sup>. Aliás, os direitos individuais homogêneos já são reconhecidos nos temas urbanísticos, em judicializações sobre o Sistema Financeiro Habitacional e os conflitos sistêmicos entre financiadores e financiados.

As *urbes*, em meu entender, recaem tanto sobre o inciso ‘a’. Nesse sentido, viu-se, extensivamente, a relação de dados institutos processuais na demanda coletiva urbanístico, por exemplo, com os temas da segurança e direito das crianças e dos adolescentes. A dispersão dos lesados, assim, costuma também a ser uma constante, além da relação cidade e performance socioeconômica e todo complexo jurídico que a regula. Com efeito, deve-se primar, no entanto, por uma interpretação sistemática entre os direitos elencados no artigo 3º e aos legitimados do 5º, evitando-se excessivo rigor na propositura. O STF, nesse sentido, devido à ampla relação entre as garantias ambientais e urbanísticas, assentou em sua jurisprudência que há legitimidade processual de associações ligadas à proteção do meio ambiente para também perquirirem danos urbanísticos, dada a íntima conexão dos temas. Conexão essa que já impunha à pretensão urbanística o manto da imprescritibilidade e da precaução. O que foi reconhecido em Recurso Extraordinário, em *decisium* prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, como se vê na seguinte ementa:

ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PROEMIAL AFASTADA ASSOCIAÇÃO PROTETORA DO MEIO AMBIENTE. PROTEÇÃO QUE SE ESTENDE À ORDEM URBANA. MEIO AMBIENTE URBANO. A

---

<sup>155</sup>SAMPAIO, José Adércio Leite. Funções Essenciais à Justiça – Ministério Público. In: Canotilho, J. J. G.; Mendes, Gilmar. F.; Sarlet, Ingo. W.; Streck, Lenio. L. (Orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, v. 1, p. 1518-1534.

<sup>156</sup>SÃO PAULO. Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo. *Súmula nº 7*. SD.

proteção ao meio ambiente compreende a ordem urbana da localidade, mormente porque nenhuma cidade é construída sem produzir impactos sobre o meio ambiente, sejam eles positivos ou negativos, de modo que mesmo que na constituição da associação não conste expressamente a proteção à ordem urbanística, cabe a ela, também, defender o cumprimento do plano diretor do Município, a fim de proteger o meio ambiente urbano<sup>157</sup>.

Ainda assim, dentro da Ação Civil Pública para defesa urbanística, pode-se, por vezes, chegar-se a embaraços à sua propositura por dois motivos (i) uma aplicação do Princípio da Fragmentariedade enquanto expressão geral do direito público (ii) a falta de consensos dos próprios substituídos processualmente. Por exemplo, uma demanda que pretende interdição de barragem que ameace segurança geológica ou esteja em vias de rompimento parece gerar alguns consensos razoáveis sobre a necessidade de se instaurar ACP, bem como a relevância social do tema. Por mais que alguns perfis sociais tendam a ser contrários à lógica da precaução – como aqueles que recolham da operação econômica seus éditos – grupos representados pelos empregados ou aqueles afetados a curto prazo pelo descomissionamento da barragem podem presenciar outro lado da demanda, pois é razoável a presunção de que existem prejudicados, concretos ou em potencial, não só quantitativamente mais expressivos como qualitativamente em situação jurídica vulnerável seja pelo *in dubio pro urb, pro natura* ou *societat*.

Contudo, existem situações urbanas não tão drásticas. Situações essas que não são gravadas pela urgência ou afetação substancial à esfera jurídica de terceiros e cuja discussão seja extremamente subjetiva e sem maior interferência à posição social ocupada por terceiros, tornando-se difícil encontrar um *minimum background* de consensos comunitários prévios, de presunções jurídicas ou mesmo a alocação desses direitos coletivos em grupos de interesses bem definidos. Tal situação pode ocorrer em questões estéticas ou de conforto urbano, a saber: a iluminação para além de padrões mínimos para as condições de trânsito de pessoas e bens; a arborização de áreas comerciais e residenciais sem ganhos ambientais substantivos ou aparentes além do aprimoramento estético; manutenção de (ou direita à) paisagem não tombadas ou reconhecidas socialmente; restrições ao direito de construir por disposições arquitetônicas que não alcem condição de patrimônio público etc.

Nem sempre constataremos, em tais elementos, condição sociocultural considerável, tal como ocorre em cidades emblemáticas como: Barcelona por seu perfil predial na questão arquitetônica; *Chefchaouen*, a cidade marroquina que conhece pouquíssimas cores além de uma

---

<sup>157</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça de Santa Catarina. AC 0001903-87.2011.8.24.0019. Terceira Câmara de Direito Público. Rel: Pedro Manoel Abreu. DJe: 12 de Dezembro de 2017.

tonalidade específica de azul em suas edificações. Até mesmo a cidade de Itu, a *cidade dos exageros*, já teve alguns de seus vários emblemas de gigantismo tombados.

Portanto, o controle de legitimados não deve nem pode ser o único aspecto para se debater se a responsabilização ou as opções políticas de uma gestão urbana serão dignas ou afeitas a um moroso e dispendioso processo de judicialização, havendo-se de se pensar tanto em soluções de gestão na proposição de demandas — que atenda a critérios de relevância e fujam à judicialização enquanto primeira via de atuação — quanto uma superação de um padrão de ação habitual, que veja na Ação Civil Pública panaceia processual para resolução de problemas macroespaciais e com grupos litigantes claramente delimitados. Sobre essas questões, é possível diagnosticar uma série de cuidados que o Ministério Público vem tomando para não ser entendido como uma espécie de *Ombudsman* com capital humano e jurídico ilimitados para levar a juízo quaisquer reclames da população, aderindo, aos poucos, critérios racionalizadores para proposição de demandas.

O promotor Salomão Ismail Filho<sup>158</sup>, em artigo, faz distinção muito ponderável sobre o papel do *parquet* enquanto *ombudsman* que deve vigiar inúmeras visões sobre um fato, assim como as consternações do público. O que, a meu sentir, em nada obsta o ato de depurar, dentre todos os preocupes que recebe, as causas que são maduras, relevantes ou juridicamente robustas para investigação, judicialização ou negociação. Consigno, assim, que estatuir critérios *interna corporis* de relevância para ampliar a performance institucional e cultivar um padrão de abertura e vigilância às necessidades do público são coisas completamente distintas.

Além desses argumentos, que dizem respeito à organização endógena dos legitimados, é preciso tomar muito cuidado com que Antonio do Passo Cabral fala sobre *despolarização*<sup>159</sup> das demandas coletivas, conjugando-as por zonas de interesse levemente distintas entre si, cada qual com ângulos diversos sobre uma mesma contenda. Zonas, pise-se, que não podem ser alocadas na relação dualística deduzida das clássicas posições de devedor e credor nos litígios individuais. Dessa forma, os representados são organizados em vários centros de interesse, que devem ser vigiados pelos substitutos.

---

<sup>158</sup> ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. Ser ou não ser Ombudsman? Porque discutir isso é importante para o Ministério Público brasileiro. *Revista do CNMP*, 2021, 9: 69-97.

<sup>159</sup> CABRAL, Antonio do Passo. Despolarização do processo e zonas de interesse: sobre a migração entre polos da demanda. In: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique; MAZZEI, Rodrigo. (Orgs.). *Tutela Jurisdicional Coletiva*. 1ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2012, v. 1, p. 35-80.

#### 4.2. *As democracias locais, de massas e a ductibilidade das políticas público-privadas: reformulações no conceito de cognição processual.*

Mais do que nunca, a cognição processual — mormente quando intuídos esses cuidados para se racionalizar e garantir a performance institucional dos legitimados — fica orientada à superação do binarismo proibir/permitir uma política pública, mas, com sobriedade e com estrita base nos debates processuais e nas possibilidades do impulso oficial, oportunizar tanto ao “suprimento, adequação, complementação e implementação de políticas públicas”<sup>160</sup>, quanto à possibilidade de sempre preferir o diálogo intersetorial com esferas diversas da administração pública<sup>161</sup> ao invés de uma completa reforma política feita de ofício. Nem por isso, deve haver alto grau de sensibilidade dessas políticas ao chamado *ativismo messiânico*<sup>162</sup>, em que o magistrado crê na sua capacidade de proceder às mudanças de políticas de modo que não ouça, antes de tudo, preocupes de outros multiatores, pois tem um ideal social que procura, de modo desautorizado e solipsista, realizar no processo.

A cognição processual coletiva, ademais, pela *titularidade disjuntiva* e a possibilidade de coisa julgada *secundum litis* da demanda exige modelo cada vez mais aberto aos *thinks tanks* e à diagnose de perfis acometidos quando se realiza a motivação<sup>163</sup> ou da consecução de “ato de inteligência” que delimite possibilidades de se depurar fatos dos fundamentos jurídicos, condições e limitações à avaliação da ação<sup>164</sup> e a manipulação de disposições do ordenamento. Nesse sentido, avalizam-se soluções como a *audiência judicial participativa* que, aos moldes da audiência pública, afigura opção altamente proveitosa para determinar grupos de interesse que podem ser afetados, bem como suas opiniões e expectativas nas demandas, o que ajuda a evitar tanto *déficits democráticos* como o que se conhece na Gestão das Políticas Públicas enquanto *políticas públicas de gabinete* ou, ainda, as *políticas paroquiais*.

Perpassados esses pontos sobre a propositura e avaliação pré-litígio, encontram-se várias questões atinentes às relações entre ações individuais e coletivas. Hermes e Didier, em vista disso, assinalam progressiva perda da falta de comunicação entre ações individuais e coletivas em curso. Aliás, não é outro o argumento de Gregório de Assagra<sup>165</sup> senão a superação

<sup>160</sup> ZANETI JUNIOR, Hermes.; DIDIER JR, Fredie. Relações entre processo coletivo e o processo individual. In: DIDIER JR, Fredie.; MAZZEI, Rodrigo.; MOUTA, José Henrique. (Org.). *Tutela Jurisdicional Coletiva*. 1ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012, v. 1, p. 293-308.

<sup>161</sup> ARRUDA NETO, Pedro. T. *Direito das Políticas Públicas*. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

<sup>162</sup> Para ver essa e outras classificações de *ativismo*, consulte-se: ABOUD, Georges. *Op cit.*

<sup>163</sup> FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*. Trad. de Elaine Nassif. Campinas, SP: Bookseller, 2006, p. 161.

<sup>164</sup> WATANABE, Kazuo. *Da cognição no Processo Civil*. 2ª ed. Campinas, SP: Bookseller, 2000, p. 58.

<sup>165</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Op. cit.*

da *summa divisio* entre público e privado para se concentrar na inter-relação desenvolvida entre modelo individual de um lado e coletivo d'outro. Nessa seara, duas questões, que aqui trato de referenciar e coligar com o planejamento urbano, são os deslindes processuais entre e os (i) Direitos de Vizinhança e (ii) Direitos Reais que, por óbvio, não de ser determinantes tanto no negócio jurídico em sua acepção clássica quanto na concepção dos desenhos citadinos.

No que diz respeito à primeira, é preciso aduzir que os direitos de vizinhança sempre estiveram muito conexos às questões de organização do *ambiente construído* como um todo. A privacidade mantida entre vários proprietários no momento de se definir os limites de janelas e terraços; as regulações sobre as maneiras com as quais se pode delimitar fisicamente tapumes entre propriedades contíguas; as responsabilidades daqueles que detêm o domínio de áreas vicinais em preservar mutuamente o que lhes é comum; as tolerâncias presumidas a bem de moradores diversos como passagens forçadas de recebimento de águas naturais, dentre outros normados, são alguns dos exemplos de políticas tanto negociais na origem quanto sociais no resultado para o concerto dos atos e fatos jurídicos que circundam as vizinhanças.

Tal política pode mudar toda a configuração de áreas diversas, das *vizinhanças próximas* até as *alargadas* que se especiam pelo número de *fogos* (estrutura voltada para habitação permanente) e sua proximidade, os habitantes por hectare edificável, o índice de ocupação e os modos de habitação — dos individualizados até os consorciados — para implementação dos edifícios de uso residencial<sup>166</sup>. Toda essa tipologia advinda dos negócios jurídicos, seus incentivos e possibilidades econômicas (*pretensões individuais*), vai influenciar, sobremaneira questões que perpassam desde a segurança até as relações de saúde (*pretensões difusas*).

Portanto, a relação direito de vizinhança/urbanístico constitui excelente exemplo da possibilidade de conexão entre ações individuais e coletivas. Em verdade, a doutrina até mesmo já encampou os termos ações *pseudocoletivas* e *pseudoindividuais*. A primeira é cunhada justamente para fazer reminiscência às situações jurídicas que, apesar de iniciarem com pretensões individuais, seu deferimento pode gerar externalidades positivas para toda a comunidade, sendo a *repercussão coletiva* seu traço distintivo<sup>167</sup>. Na segunda, mesmo a relação jurídica sendo comum ou de difícil delimitação dos afetados (inúmeras pretensões e interesses singularizados) ainda assim, interesses difusos podem ser identificados.

---

<sup>166</sup> Esses termos e tipologia podem ser conhecidos pelo texto técnico de: COELHO, A. Baptista.; PEDRO, J. Branco. *Do Bairro e da Vizinhança à Habitação: tipologias e caracterização dos níveis físicos residenciais*. 1ª ed. Lisboa: LNEC, 1998.

<sup>167</sup> WATANABE, Kazuo. Relação entre demanda coletiva e demandas individuais. *In: Revista de Processo*. nº 139, 2006.

Essas propostas teóricas demandam maior simplicidade e integração do direito processual coletivo, perfazendo-o enquanto sistema interativo, ponto intercessor, ou mesmo, inteligência de gestão/apuro entre a pretensão individual e coletiva. Portanto, faz-se necessário, mais do que nunca nesse tipo de tema, pensar em procedimento que ao invés de sufocar uma ou outra pretensão, faça com que elas bem interajam respeitando *direito de opção da parte*, o que é consentâneo à sugestão de Didier e Zaneti Jr<sup>168</sup>.

Os autores discutem uma série de cuidados inspirados para que tais ações desenvolvam uma boa articulação entre questões individuais e difusas. Dentre eles, percebe-se a imposição de análise jurisdicional atenta à melhor escolha de casos para formação de teses e precedentes (*e.g.* percebendo-se, por exemplo, se há necessidade de maior diálogo institucional e participação do Ministério Público enquanto *custos iuris* ou se há suscetibilidade do caso ou da tese que está sendo formada atingir, inadvertidamente, outras formas de tipologia de vizinhança que não aquelas discutidas em juízo). Permitem-se também o direito de eleição ou exclusão de uma ou de outra ação (*right to opt out*); possibilidades de continência e conexão entre ações, pedidos sobre suspensão da ação individual a bem do pleito coletivo etc. Portanto, nesses em outros assuntos, a doutrina já vai tecendo esforços para desvendar as relações e institutos que regem os *inputs/outputs* entre demandas individuais e difusas. Um debate extremamente necessário no domínio urbanístico.

Nada obstante, observa-se, para os propósitos desse texto, que a tipologia das vizinhanças é algo pouco passível de universalizações. Também afigura fenômeno relacionado não só aos proprietários e demais detentores de direitos reais que estejam próximos, mas a todo o público, transeunte ou estabelecido, das *urbes*. Torna-se, assim, necessário compreender, ao menos de modo zetético, se é útil que a codificação civil seja regime supletivo, ou seja, a ser usado quando haja disposições locais silentes acerca das relações de vizinhança, aplicando-se o domínio da competência do poder público municipal, tal como posto na CF/1988. A esse respeito, cito os psicólogos Tadeu Farias e José Pinheiro<sup>169</sup>. Os profissionais dão exemplos vastos de como as relações de vizinhança podem afetar os comportamentos e, por consequência, os conflitos e acertos entre moradores que irão alterar não só suas demandas (jurídico-)políticas como sua propensão ao conflito ou ao acerto dentro da *comunidade geográfica*<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> ZANETI JUNIOR, Hermes.; DIDIER JR, Fredie. Relações entre processo coletivo e o processo individual. In: DIDIER JR, Fredie; MAZZEI, Rodrigo; MOUTA, José Henrique. (Org.). *Tutela Jurisdicional Coletiva*. 1ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 293-308.

<sup>169</sup> FARIAS, Tadeu Mattos; PINHEIRO, José Q. Vivendo a vizinhança: interfaces pessoa-ambiente na produção de vizinhanças "vivas". *Psicologia em Estudo*, v. 18, p. 27-36, 2013.

<sup>170</sup> Definição explicada pelos autores.

Tomando-se notas e inspiração nesse texto, revela-se, por exemplo, intersecções entre a ação individual/coletiva em questões como: disposições gerais arquitetônicas e residenciais ante a feitura de *enclaves fortificados* por particulares; a construção cada vez mais voltada ao isolamento acústico e a estruturação fechada de alguns conjuntos residenciais com a perda de contato visual para as ruas ou para o Outro; a não adjacência entre residência e espaços de socialização como *Pontos de Encontro Comunitário*, estruturas desportivas, bares, parques e praças; a subcultura formada pelos moradores e como ela pode ser afetada pela inserção de novos vizinhos com influências externas; a geografia pendular e como essa se relaciona com a recepção de outros membros no contexto daquela comunidade entre vários outros debates.

Visualizando-se essas condições, não fica difícil imaginar como o planejamento urbano e uma intervenção jurisdicional sobre ele — ainda mais aquela alheia aos usos e costumes locais — pode afetar toda essa situação que, antes de ser jurídica, é, por excelência, socioantropológica. O que, em partes, já evidencio quando discuto as *SEDs* no âmbito da saúde e da *Teoria Ecológica do Delito* no debate sobre segurança pública. José dos Santos Carvalho Filho<sup>171</sup> é um dentre vários autores que não só defende a íntima conexão entre tutela da política urbana e das vizinhanças como critica o cabo de guerra criado entre publicistas e civilistas ao estudarem o tema, sem buscar pontos de conexão entre ambos os saberes — o que discuto no *título 3.1*. Essa perspectiva, a meu sentir, vai muito ao encontro da já citada teoria do *diálogo das normas* de Erik Jayme. Diz ele:

A finalidade básica é essa, por uma razão simples: tenho observado que a vizinhança, como criadora de direitos e deveres, ou tem sido estudada de forma estanque no Código Civil (em virtude de seção nominada com tal matéria), ou tem sido estudada à luz, exclusivamente, do Direito Público, porquanto a vizinhança, mal ou bem, introduz aspectos ligados ao direito urbanístico, que é tipicamente de Direito Público. Então, a finalidade é fazer essa conjugação do direito privado e do direito público, no que toca a esse aspecto específico da vizinhança<sup>172</sup>.

Encontra-se, nessa mesma exposição, brilhante debate com o desembargador Jessé Torres Pereira Júnior, sobre a possibilidade de standardização na regulação das vizinhanças território afora ou de se utilizar *juízos de equidade* para resolver — ou numa visão otimista, aproveitar/complementar — excessiva abertura conceitual e operacional da lei. Comungo, no

---

<sup>171</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Direitos de Vizinhança e Política Urbana*. In: EMERJ Debate o Novo Código Civil. 2003. [Transcrição de Mesa de Debates]. Disponível: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/anais\\_onovocodigocivil/anais\\_especial\\_2/Anais\\_Parte\\_II\\_revistaemerj\\_221.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/anais_onovocodigocivil/anais_especial_2/Anais_Parte_II_revistaemerj_221.pdf). Acesso: 11/05/2022.

<sup>172</sup> *Idem, Ibidem*, p. 221.

entanto, com Carvalho Filho, por observar que, segundo seu relato, a questão democrática também se assenta nesse tipo de contenda. Percebe-se, por exemplo, no chamado *índice de democracia local*<sup>173</sup> as buscas constantes por liberdades de gestão financeira, auto-organização e autonomização dadas às expressões locais. Nesses clássicos debates sobre democracia, tem-se no respeito à vontade local e nos pactos federativos nortes para afirmação de uma *diversidade cidadina*.

Nesses meandros, envolve-se a tensão entre a cultura legalista imposta por arbítrios territoriais e as pluralidades sociais que as suportam. Ora, as maneiras com as quais a ordenação urbana se organiza dependem, enormemente, da perspectiva cultural/comportamental que também se inspiram na vizinhança. Concordo, ainda, com Evandro Pontes<sup>174</sup>, que assumiu ser a relação entre, de um lado, a tutela individual pela sistemática privatista/civilista da vizinhança e; de outro, aquela que enxerga na vizinhança bem ambiental-difuso, ostentam relações adversariais e maniqueístas pelos tribunais, que passam a visualizar, a passo e passo mais, a pretensão individual como algo a ser enjeitado diante de suas razões egoísticas. Revela-se, então, a preocupação de que a Justiça tenha de avaliar as contingencialidades da demanda para saber qual melhor tratamento jurídico a ser dispendido, ao invés de, por meio de sua cultura corporativa, apor presunções que levem a predileção por uma ou outra postura (não) coletiva.

Concorda-se, por esse fator de construções democráticas locais e plurais, que as relações de vizinhança têm de encontrar um ponto ótimo entre a jurisdição difusa e de formação de teses vinculantes (abordadas no *capítulo 1*), que, em muito, generaliza pretensões sem respeitar a pluralidade de organizações locais. Ora, nessa via de entendimentos, a relação de vizinhança pode fugir à seara meramente privatista, mas nem toda relação de vizinhança assume, fundamentalmente, uma lide que merece ou tratamento coletivo ou suscetível a entendimentos generalizadores.

De modo a abrir alas para o debate sobre o vínculo preservado entre Direitos Reais/Direito Urbanístico, é necessário dizer que nas *demandas de massas*, as necessidades institucionais como *praticidade* e *celeridade* não podem obstaculizar a realidade que bate à porta, que não é outra senão a diversificação do tecido social a desafiar tipologia mais legalista. Se a chamada *ductibilidade civil* (vide texto de Paulo Lobo) — no inegável encontro entre doutrina civilista e publicista — já foi definida para a realidade dos contratos e das organizações

---

<sup>173</sup> Para conhecer essas perspectivas e tensões entre modelos federalistas e regimes democrático localmente, consulte-se: BAUBOCK, Rainer.; ORGAD, Liav. *Cities vs States: should Urban Citizenship Be Emancipated from Nationality?* San Domenico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Papers. 2020.

<sup>174</sup> PONTES, Evandro. F. Meio Ambiente: a vida da empresa entre os direitos difusos e os direitos de vizinhança. *Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro*, v. 120, p. 136-145, 2000.

familiares, seria iníquo não o fazer com relação aos direitos reais. Nesse norte de compreensão, tal qual nas vizinhanças, faz-se necessário aduzir que a organização dos direitos reais dentro do direito civil, interfere diretamente, mesmo que de maneira imperceptível para olhares mais dogmático-normativos, no modo como muitos temas do direito urbanístico são organizados. Afinal, a maneira com a qual as relações de propriedade e suas derivações se organizam, interfere, diretamente, nas condições de acordos, acessibilidade e disponibilidade dos inúmeros construtos urbanos.

Nessa intenção de superar a compartimentalização das disciplinas normativas, são reveladores os textos como aquele de Ana Amaral e Jefferson Carús Guedes<sup>175</sup>. Eles citam inúmeras inovações que vêm a esse bem, como a viabilidade de se convolar ações individuais em coletivas e as opções de o magistrado convocar órgãos setoriais da política urbana a serem chamados para o debate processual, possibilitando-se “hipóteses teóricas e exame de tendências legislativas”. Veja-se que a própria legislação processual estimula o juiz não só ao diálogo com o *parquet* como também a proceder ao estímulo para ajuizamento de ações coletivas, sobretudo quando verificar a proposição de várias ações individuais versando sobre mesmo fato.

Entendo que essas considerações mantêm intertextualidade com outras pesquisas como as de Claudia Corrêa e Irineu Soares<sup>176</sup>. Nelas, fundamenta-se, com razão, crítica clássica à oposição de necessidade de arranjo *numerus clausus* às maneiras como os indivíduos organizam suas relações reais. Essas tendências regulatórias podem ser feitas em prol da comodidade administrativa, que muitas vezes as impõe para facilitar questões registrais, tributárias e de fiscalização.

Pois bem, como disse e refriso, é com desventura que surge uma espécie de visão do Direito Constitucional Civil absolutamente seletiva que, assim, permite adaptações, *v.g.*: a fluidez nas formas de organização contratual; as contemporâneas tendências para conhecer a pluralidade de sistemas familiares; os tipos amplíssimos para julgar a (in)ocorrência do ilícito civil, figura que pode mudar por perspectivas multitemáticas, conforme a temporalidade/localidade do ato passível de responsabilização e os *novos danos* além dos clássicos materiais e morais. Essa tendência de inovações, no entanto, parece alcançar com bem mais contenção, por exemplo, as questões que toquem o Direito das Coisas.

---

<sup>175</sup> AMARAL, Ana Luiza Lacerda; GUEDES, Jefferson Carús. Possessórias e petições coletivas de posse velha se transmitem em "ações estruturais" com "diálogo institucional": mais um passo na publicização do direito civil contemporâneo. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 3, p. 1696-1734, 2020.

<sup>176</sup> CORRÊA, Cláudia F.; SOARES, Irineu. Uma análise crítica ao princípio *numerus clausus* dos direitos reais sob a perspectiva da função social da posse. *Anais do XXII Congresso Nacional do CONPEDI: GT Relações Privadas e Democracia*. 1ª ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2013, v. 1, p. 450-468.

Isso faz com que pessoas, ainda assim, organizem soluções, de início, embasadas na necessidade particular e com repercussões, de saída, na própria organização citadina com, por exemplo, a reorganização das zonas urbanas e dos fins de habitação ou de propensão para mercancia e o modo de (re)aparelhar e organizar as relações analíticas de propriedade (gozar, usar, dispor e usufruir). Tais fatores não aguardam a chancela estatal, numa espécie de criatividade negocial/organizacional das inúmeras maneiras de se manejar as ações humanas para criar, se apossar, compartilhar e associar bens imóveis em seu entorno.

Nada obstante, soluções como lajes (com a autonomização de gerenciamento e utilização de algumas estruturas físicas com relação ao seu construto-base), *multipropriedade* (com solução como *time sharing* e possibilidade de mais de uma pessoa física ou jurídica, para além dos regramentos clássico-condominiais, assumir titularidade de algo) já eram comuns antes de qualquer tutela legal. Assim, as possibilidades reconhecidas, ainda pelas autoridades romanas como *jus utendi, furendi, atubendi* começam a ganhar novos matizes e possibilidades de interação. Essa *ductibilidade* desafia, sobremaneira, a gestão das relações de direitos reais pelos famigerados *planejamentos de gabinete*.

Assim sendo, creio ser sintomático que os caracteres pensados por Guedes e Amaral irrompam a perspectiva processual de mera chancela à *tipicidade* real e de perseguição aos que não a sigam, reconhecendo-se a *imprevisibilidade e diversidade procedimental*. Assomo isso ao diálogo institucional; à aproximação entre os sujeitos processuais de fins privados; às repercussões na organização das estruturas e políticas públicas; à necessidade dos negócios processuais pelos usos e costumes de um lugar entre outras novidades advindas do CPC/2015. Dessa exposição, o processo difuso precisa recolher da democracia local algumas lições para inspirar diálogo entre a estrutura processual e outras instâncias da organização do Poder para evitar perseguição a essas formas de disposição imobiliária e ver se nelas há irrupção substancial do bem urbanístico, algo que, aliás, transcende a mera agressão à comodidade fiscalizatória da administração local.

Nessa toada, parece-me adequada a interpretação que Daniel Lisboa<sup>177</sup> realiza sobre o texto de Roberto Pugliese<sup>178</sup>, de que a jurisprudência auxilia a amenizar a insensibilidade do legislador a certo *dinamismo sociocultural* nos modelos das relações reais de direito, daí os porquês de serem pertinentes as inovações identificadas por Guedes e Amaral no CPC/2015. A

---

<sup>177</sup> LISBOA, Daniel. *Para a reconstrução da teoria dos direitos reais: o numerus clausus, a tipicidade e a autonomia privada*. Monografia (graduação) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curso de Graduação em Direito. 2002.

<sup>178</sup> PUGLIESE, R. Time sharing, flat service, apart hotel, shopping center, condomínios e loteamentos fechados: expressões modernas do direito de propriedade. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, V. 733, n.1 1996, p.742.

solução, portanto, é sim reconhecer, às relações reais, a mesma liberdade operacional que já é dada para a confecção dos contratos e obrigações, das famílias e do ilícito civil, mais pensando em grandes parâmetros do que na tipicidade fechada desses direitos, que jazem soluções negociais e culturais aos patamares de perseguição e desassistência.

Igualmente, é preciso pensar em soluções de gestão judiciária para evitar, na medida do possível, o que a ministra Ellen Gracie classificou enquanto *bizantino formalismo* e a propensão do sistema de Justiça<sup>179</sup> às manobras procrastinatórias, o que demanda um traslado da cultura jurídica que, em vez de atender aos grilhões da comodidade e do apego às crenças e preconceções institucionais adira a padrões de conduta que aloquem a Justiça num patamar de primazia às necessidades dos destinatários de direitos reais. Afasta-se, pois, cenário em que cada um dos juristas atende livremente aos impérios da sua consciência, preferindo-se o dever institucional de apaziguar os conflitos sociais, que não podem ser neutralizados com modelos inflexíveis de administração da Justiça fragmentada pelas particularidades de cada julgador.

Ainda nesse espírito de questionar dualidades (como *autor zeloso v. réu infrator*), no âmbito da ACP, alguns serviços públicos urbanos nos levam à seguinte questão: nesse novo modelo de cognição, é possível (ou, melhor dizendo, é recomendável) admitir a reconvenção no âmbito de ACP? A Ação Civil Pública se prende a avaliação de direitos difusos que partem do seu propositor inaugural? Não haveríamos falar também em situações em que há culpa concorrente, por exemplo, entre Estado e regulado-infratores? De outro modo, se podemos proceder à invasão no patrimônio jurídico ou organização dos particulares, esses não podem também apontar falhas e violações constitucionais/legais na própria administração?

Nessa seara de discussões, dentro do *iter* procedimental que dá ânimo à ACP, a questão da reconvenção dentro do procedimento não poderia encontrar na *legitimação extraordinária* um óbice. Visto todos os argumentos que inauguram esse capítulo, sobretudo quando considerada a *mens legis* da representatividade é de se considerar que, uma vez iniciada a ação, o correto seria trazer luz a todas as pretensões que possam influenciar a política urbana avaliada, bem como nos centros de interesse que a circundam. Manifesto-me, então, de modo acorde, e sem ressalvas, com Luis Bondioli<sup>180</sup> que garante aplicabilidade da reconvenção na ACP, apesar de certa ala da jurisprudência temer o uso do instituto pela falta de regulação legal específica.

---

<sup>179</sup> GRACIE, Ellen. Discurso de posse como presidente do Supremo Tribunal Federal. 27/4/2006.

<sup>180</sup> BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar. A reconvenção no contexto dos processos coletivos. In: DIDIER JR., Fredie; MAZZEI, R.; ARAUJO, J. H. M. (Orgs.) . *Tutela jurisdicional coletiva - segunda série*. 1ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

Mas, como essa é uma investigação de foco pouco menos dogmático, viso a principiar algumas discussões sobre adequação desses instrumentos para os propósitos democráticos. No magistério de Daniel Assumpção Neves<sup>181</sup> sobre reconvenção, trata-se de ampliação objetiva ulterior ao processo, ou mesmo faculdade na qual se passa a opor, ao autor da ação, *bem da vida* adjacente à relação jurídica principiada pela lide, isto é, pretensão conexa aos pedidos inicialmente formulados. Tais pedidos inicialmente formulados, justamente, não podem monopolizar a pauta do debate, além do que, não se deve, entre os contendores, causar superposição do autor sobre o réu, pelo critério meramente temporal do exercício da pretensão.

A meu ver, o fato de se oportunizar pretensões autônomas como uma das vastas opções para além de uma defesa processual propriamente dita é inerente ao bem da democracia. Desleal, portanto, é, num debate que se pretenda democrático como é o processual, que um dos (grupos) contendores possa, por mero critério temporal (quem iniciou o embate judicial primeiro), assumir livremente as pautas a serem debatidas, contentando-se aquele citado para compor relação processual a apenas formular defesa contra as teses já estatuídas, num debate simplesmente tematizado pelo seu iniciador. Tratar-se-ia de reduzir o processo ao exercício para distinguir o que é razão e o que é erística na pauta de um único propositor.

Aliás, não é sem razão de ser que tal instituto processual, antes de ser entre nós adotado, foi maturado em vários tempos e lugares como no *cognitio extra ordinem* no Direito Romano (Império de Justiniano), que justamente propendia à dispensa ou abreviação de determinadas etapas processuais para tornar possível a absolvição de dado réu e, por consequência, a condenação do autor que levou a cabo o seu julgamento, o que está muito claro no excerto do *corpus juris canonici* que diz ser juiz “*non solum iudicem de absolute rei iudicare, sed et ipsum actorem, si e contrario obnoxius fuerit inventus, condemnare*”,<sup>182</sup>.

Afinal, antes de ser uma dimensão jurídica, essa é uma imposição da própria *Ética Discursiva*, que prima pela capacidade de impor novos tópicos discursivos e igualar os contendores de um debate com relação à sua capacidade de propor e expressar ideias ou rotas que entendam adequadas à produção de uma *síntese* animada pelos opostos e pela visão da cada um sobre a melhor solução. Aliás, não é ninguém menos que Habermas<sup>183</sup>, aliado à Apel<sup>184</sup>,

---

<sup>181</sup> NEVES, Daniel A. A. Reconvenção. In: NEVES, Daniel A. A. *Manual de Direito Processual Civil*, volume único, 9ª ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

<sup>182</sup> Diz, basicamente, que o juiz que esteja autorizado a proferir sentença contra o réu, pode, igual modo, declarar condenação daquele que motivou a judicatura.

<sup>183</sup> HABERMAS, J. *Op cit.*

<sup>184</sup> APEL, Karl-Otto. *Transformação da filosofia* I. Filosofia analítica, semiótica e hermenêutica; *Transformação da filosofia* II. São Paulo: Loyola, 2000.

que talvez melhor represente essa ideia<sup>185</sup>. Teço exemplo do direito à moradia digna, que sempre foi uma das grandes preocupações da legislação urbanística.

Em geral, dentro da área de gestão habitacional, as questões imobiliárias estão bastante relacionadas às condições habitacionais. No próprio Estatuto da Cidade, há evasão “[d]a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”, até porque, pela sua *mens legis*, associa-se tal fenômeno ao encarecimento da terra, segregação social, indisponibilidade habitacional dentre outras coisas. Entrementes, é completamente absurda a possibilidade de se podar o agir particular quando a própria administração encampa atos contrários ao bem que anuncia tutelar.

No direito à moradia, em especial, a manutenção de espaços ociosos (vazios urbanos) sustentados por acúmulo de bens dominicais (vide os *brownfields*) ou obras em situação de abandono; a criminalização, ao invés da revitalização ou readequação de estruturas mais precárias como *cortiços*; a própria violência às pessoas em situação de rua pela absurda perspectiva de *arquitetura defensiva* são atos que mostram que a autoridade pública não pode, a um só tempo, patrocinar as agressões e cobrar, por via de ação imposta a quem quer que seja, o compromisso de arcar com toda a responsabilidade e o custo social.

Portanto, em eventual ação que visa a discutir questões imobiliárias e de infraestrutura, dever-se-ia permitir argumentações sobre inações dos dois lados. Outro exemplo é o caso da imposição de padrões sustentáveis às edificações, empreitadas, reformas e outras intervenções estruturais no domínio da ação imobiliária particular, e sua interferência, quando a própria administração não segue ao princípio da sustentabilidade em suas licitações e iniciativas. A hipocrisia que há de ser fulminada, aqui, está em fazer algumas disposições técnicas letra morta, como aquelas da *Portaria nº 61 do Ministério do Meio Ambiente* e a *Instrução normativa nº 01 de 19 de janeiro de 2010*, instrumentos que dão diretrizes sustentáveis nas contratações públicas para serviços de compra, planejamento e reformas nas obras da administração pública.

Em arremate, sobre essa etapa que visa à discussão da propositura e cognição das pretensões coletivas urbanísticas, enceto outra discussão processual que muito tem a ver não só com a já vista *Ética Discursiva* como com um dos problemas da *democracia das massas*,

---

<sup>185</sup> Diz o autor alemão: “Essas condições também estipulam que dentro dessas conversações cada um dos participantes tenha os mesmos direitos simétricos aos vários atos de fala, a iniciar novos tópicos, pedir reflexão sobre as pressuposições da conversa, etc. Chamo esse de o princípio da reciprocidade igualitária. As próprias pressuposições da situação de argumentação têm, então, um conteúdo normativo que precede a argumentação moral em si.”

proposto por Michael Oakeshott<sup>186</sup> — em *The Masses in Representative Democracy* — que é justamente a noção de *anti-indivíduo*. Para o autor, a baixa busca pela participação no planejamento coletivo, seja pela avaliação de plataformas eleitorais dispostas num sufrágio ou pela emissão de opinião em procedimentos democráticos como plebiscitos se fundamenta por algo absolutamente normal em qualquer democracia, isto é, a manutenção de uma série de indivíduos que não manifestam interesse em pautas coletivas. Esses *anti-indivíduos*, ademais, preferem permanecer subordinados ao seu cotidiano e ao cumprimento de suas necessidades mais básicas de vida.

Portanto, nem sempre a baixa participação nos ritos democráticos pode ser explicada pela má divulgação (ou ausência da publicidade) sobre as próprias ações participativas, sua condução *pro-forma*, ou ainda, por espécie de má vontade para, substancialmente, proceder ao dever de colher opiniões do público para, daí sim, organizar o planejamento das pautas coletivas e refletir as plataformas (das eleitorais às comunitárias) avalizadas e pretendidas pelos destinatários. Ou seja, existe uma análise de teor motivacional para a participação democrática que, como a *Pirâmide de Maslow* notabilizara, sucede a uma série de etapas até a autorrealização afirmada pelo interesse no *Outro*. Para Oakeshott, em suma, alguns indivíduos dificilmente estarão inseridos nos embates coletivos pois suas prioridades são outras, aliás, mais atinentes à condução de sua vida privada. Essas prioridades podem ser de teor mais emergencial, como a busca por emprego ou a própria subsistência, anteriores ao interesse por questões que transcendam à rotina particular. Classifica-se, justamente, o perfil ideal de *cidadão engajado* como algo um pouco menos comum, para não dizer rarefeito.

Para essa *doença democrática* a proposição de uma *Assessoria Técnica Independente*, dentro das Ações Cívicas Públicas, é justamente um fármaco, em virtude de profissionalizar a conscientização, o acompanhamento, o recrutamento e o engajamento técnico para demandas coletivas. Tal instrumento vem sendo destacável também em situações de desastres e emergências ambientais/urbanas. Segundo o Núcleo de Assessoria às Pessoas Atingidas por Barragens (NACAB), esse instrumento reúne as seguintes características:

A escolha de uma Assessoria técnica Independente pelas comunidades atingidas não as impede de negociar diretamente com a empresa; Os indivíduos e sua comunidade têm direito à ajuda dos profissionais da ATI para avaliar como devem ser reparados os danos sofridos; É gratuita para os atingidos, pois quem arca com os custos é a empresa responsável pelos

---

<sup>186</sup>OAKESHOTT, Michael. The masses in representative democracy. In: HUNOLD, A. (Ed.). *Freedom and Serfdom*. Dordrecht: Springer, 1961. p. 151-170.

impactos; É multidisciplinar, composta por profissionais qualificados que irão auxiliar a todos na busca por soluções; É recomendada pelas Instituições de Justiça que acompanharão todo o processo; É um caminho seguro e profissional de alcançar a reparação integral dos danos sofridos e garantir os direitos dos atingidos frente aos impactos sofridos devido ao empreendimento<sup>187</sup>.

Um jurista que muito discute essa questão do direito à *assessoria técnica independente* enquanto instrumento para ampliar a participação no processo difuso é o processualista Edilson Vitoreli<sup>188</sup>. Diante de tais aportes bibliográficos, é possível inferir que esse instrumento não guarda intenção de monopolizar o debate, mas sim de trabalhar pela captação de pessoas que podem também ser atingidas por determinados projetos públicos, formando-se uma comunidade engajada e um pouco mais elucidada sobre os danos coletivos.

Pois bem, tem-se evidências de que a Assessoria Técnica Independente pode servir não só a propósitos anteriores à relação judicializada, como também, numa eventualidade, auxiliar na apuração dos embates processuais, inclusive, no que diga respeito não só à *tutela reparatória* como, outrossim, aquela *inibitória*<sup>189</sup> seja no *ilícito continuado* ou *anunciado*. Na técnica ambiental, as relações de zoneamento são típicos exemplos não só de *difusidade* de danos, em regra, imperceptíveis pelo homem médio, já que demanda um constante monitoramento ambiental de posições defensivas, preventivas bem como na reunião de evidências que demonstram como a disposição cidadina afeta a incolumidade de terceiros.

Para tecer fio argumentativo mais concreto, encaminham-se alguns exemplos. No que diz respeito às modalidades de poluição, decerto, uma das mais importantes de ser evitada é a de natureza *sonora*. Conforme já se explicou, poluição tem relação direta com a homeostase de um ambiente e seus componentes (a)bióticos que dependem de uma avaliação detida do juízo que as veja para não se infirmar ativismo predatório ao ecologismo (*cf. título 3.1.*). Para a fauna, por exemplo, som e silêncio são relações pensadas para comunicar desde as atividades reprodutivas até o rastreio e a situação dos bandos, questões, em muito, perturbadas pelas adjacências urbanas, principalmente quando não se toma resguardos como maiores zonas de amortecimento ou medidas mitigadoras. Vejam-se, assim, as reformas na estrutura e material da via de acordo com o peso dos veículos para evitar ruídos advindos do atrito, a arborização

---

<sup>187</sup> NACAB - Núcleo de Assessoria às Pessoas Atingidas por Barragens. *Assessoria Técnica Independente*. Viçosa -MG: Portal NACAB.ORG. 2021, np. Disponível em: <https://nacab-org-br.webpkgcache.com/doc/-/s/nacab.org.br/assessoria-tecnica-independente/>. Acesso: 10/05/2022.

<sup>188</sup> VITORELLI, E. *Processo coletivo e direito à participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos*. 1ª ed. Salvador/BA: JusPodivm, 2022.

<sup>189</sup>Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito*. 2ª ed. São Paulo: LRt, 2019.

como barreira acústica, a (re)orientação de edifícios de forma paralela à estrada<sup>190</sup>, o estímulo ao transporte não motorizado ou tecnologia que reduza a emissão de ruídos. Cuidados que dependem também do perfil biológico resguardado (*zonas ecologicamente sensíveis*).

Numa visão mais antropocêntrica, esse *equilíbrio* para definir o liame entre poluição e interação ambientalmente ajustada na emissão de sons pode ser algo culturalmente adaptado aos usos locais (à cultura do público que constrói o espaço) às resistências fisiológicas, em grande parte, relacionada à idade ou ausência de patologias e à questão ergonômica (vista, por exemplo, em zonas industriais ou laborais com alto teor de ruído, mas com equipamentos de proteção auricular para minimização dos riscos). Daí entra o trabalho preventivo do zoneamento. Ocorre que cada cidade, a depender da disposição das áreas (de sítios e fazendas; estritamente residencial urbana ou de hospitais ou de escola; mista; predominantemente residencial; mista, com vocação comercial e administrativa; mista, com vocação recreacional; predominantemente industrial<sup>191</sup>) estimula uma resposta do particular. No entanto, aqueles planejamentos que não contam com medidas de monitoramento vão levar o lado mais vulnerável a se render à força daquele que conta com maior aparelhagem jurídica, financeira ou institucional para fazer valer os seus projetos e, assim, desvirtuar as vocações daquela região.

Além disso, é preciso analisar que cada configuração arquitetônica vai ter uma determinada *paisagem sonora*<sup>192</sup> onde entram em perspectiva questões culturais e econômicas<sup>193</sup>. De todo modo, o grande problema é que a poluição sonora nas cidades é um fenômeno bastante discreto. Afora os danos mais agudos, como *acidentes acústicos*, seus efeitos, quando sinérgicos são invasivos do ponto de vista fisiológico, porém, até um ponto crítico, imperceptíveis. Engana-se, seriamente, quem pensa que o aparelho auditivo é o único a ser vitimado. Estudos diversos que, em sua metodologia confrontam resultados de mapeamentos acústicos com registros médicos locais, já começam a indicar não só a correlação como a causalidade entre perfil, constância e intensidades dos ruídos com doenças cardíacas<sup>194</sup>. Mesmo que ainda possam pender poucas dúvidas sobre o vínculo que um fenômeno (a poluição sonora) preserva com relação ao outro (infarto do miocárdio). Assim, a explicação de que ruídos

---

<sup>190</sup> DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Instituto Brasília Ambiental. Monitoramento da Poluição Sonora no Distrito Federal (texto técnico). 2/03/18. Disponível em: <https://www.ibram.df.gov.br/monitoramento-da-poluicao-sonora-no-distrito-federal/>. Acesso: 10/06/2022.

<sup>191</sup> BRASIL. Associação Brasileira de Normas Técnicas. Norma Brasileira Regulamentadora 10.151.

<sup>192</sup> Apesar de parecer uma *sinestesia* (vício linguístico), essa é uma terminologia completamente aceita na área.

<sup>193</sup> Quem trata de toda essa dinâmica são: BRUNA, Gilda C.; PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; NEUMANN, Helena. R. Música Urbana. PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; BRUNA, Gilda C. (Orgs.). Gestão urbana e sustentabilidade. 1ª ed. São Paulo: Manole, 2018, p. 13-1092.

<sup>194</sup> SILVA, Luiz Felipe. *Epidemiologia Ambiental: Fundamentos para Engenharia*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

constantes acabam por incitar liberação contínua de hormônios como adrenalina, noradrenalina, cortisol que podem possuir efeitos deletérios ao tecido cardíaco é cada vez mais aceita.

O *homem médio*, assim, sem um engajamento ou elucidação de profissionais ambientais e da saúde, pode ficar bastante refém das instituições. Portanto, o *direito à assistência técnica* pode vir ao socorro desses vitimados, para chamar a atenção de dados legitimados sobre tal cenário ou ainda recrutar indivíduos. Além do mais, depois de proposta a ação, podem instruí-los para traduzir os rumos técnicos do processo, tornando-o, desse modo, mais acessível.

Outra questão que pode permear tanto a proposição como a instrução de ação ligada ao urbanismo diz respeito aos temas das exigências para atender a diferentes objetivos na proteção do *patrimônio público* e da governança urbanística proba<sup>195</sup>. Por óbvio, essa proteção engloba o combate à corrupção no setor urbano, corrupção essa que pode se concretizar de diversos modos, desde a gestão fraudulenta dos serviços urbanos até o desvio de verbas públicas na contratação de equipamentos nos processos licitatórios. Essa aproximação entre persecução dos atos ímprobos e a tutela dos direitos difusos, porém, não é exatamente nova.

Perpassado esse ponto sobre proposição/cognição da ACP, discuto alguns usos da prova nas ações ambientais e urbanísticas, bem como, em vista delas, sobre a (im)possibilidade de cumulação de pleitos indenizatórios/de adequação das políticas urbanas aos pleitos punitivos na esfera funcional ou na responsabilidade política dos agentes públicos. Tema a seguir debatido.

### **4.3. Democracias frágeis e delegativas: entendendo as diferenças de objetivos na fase instrutória da ação de improbidade e da ação civil pública**

A título de contextualização, a probidade como bem indivisível<sup>196</sup> com relação aos seus titulares considera a indeterminação de sujeitos atingidos pela imoralidade qualificada e a inevitável agregação dos sujeitos afetados em *situações de fato comum*. Tais critérios são apontados, *e.g.*, por Masson, Andrade e Andrade<sup>197</sup>. Concorda Zavascki<sup>198</sup>, ao afirmar a

<sup>195</sup> A esse respeito, consultar também: MAZZEI, Marcelo. R.; GERAIGE NETO, Zaiden. O Direito Coletivo à probidade administrativa: punitivismo e conduta na caracterização do ato de improbidade administrativa. *Revista Reflexão e Crítica do Direito*, v. 8 n.2 ,2020.

<sup>196</sup> O texto de Rodrigo Mudrovitsch e Guilherme Nóbrega contextualiza bem essa contenda. (MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. A separação entre ação de improbidade e ação civil pública. *Revista Consultor Jurídico*: Caderno Improbidade em Debate, 17 dez. 2021.).

<sup>197</sup> MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. A separação entre ação de improbidade e ação civil pública. *Revista Consultor Jurídico*: Caderno Improbidade em Debate, 17 dez. 2021.

<sup>198</sup> ZAVASKI, Teori Albino. *Processo Coletivo*: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7ª ed. São Paulo: RT, 2017, p. 101.

*natureza transindividual* da honestidade, o zelo e a honestidade na condução da coisa pública como pautas compatíveis com o processo coletivo. Inclusive, na atualidade, é bastante comum contatar o termo *ação civil pública por improbidade administrativa*.

A corrupção, dentro do meio ambiente urbano, constitui ameaça multifacetada à gestão das cidades. Por um lado, o direito a um governo probo interfere no *agir administrativo*, o que congloba o desvio e emprego irregular de rendas, a confusão entre interesse próprio e do público nos atos discricionários. No entanto, afeta-se o *móvel* do administrador como um todo, o que inclui o chamado *poder de propulsão*<sup>199</sup> ou as ações da administração que transcendam aos deveres legais mínimos aos gestores. No Direito Urbanístico, há grandes exemplos de iniciativas que demandam esse agir mais comissivo por parte do gestor. No domínio democrático, decerto, essa maior comunicação entre ação civil pública e ação de improbidade, mantendo-se as distinções de exigências probatórias (ou estândares probatórios que sejam) para os seus respectivos objetivos, auxilia a minar vícios do sistema democrático que assolam muitas realidades sul-americanas, o que foi nomeado dentro da Ciência Política enquanto *democracias delegativas* ou *frágeis*.

Existe, dessa forma, papel a ser desempenhado também pela população no combate do famoso *tripé clientelismo/corrupção/coleguismo* dentro da administração. Tripé esse, como constatação de Samuel Issacharoff<sup>200</sup>, que pode ser açulado quando se têm alto descrédito na figura das instituições democráticas, além de sociedade civil disfuncional e mal organizada ou predomínio de algumas funções de Estado, acompanhado pelo desprezo com relação às liberdades individuais. Em vista disso, existe uma falta de identidade e clareza com relação às plataformas eleitorais, além de um apego, mais intenso, aos projetos populistas.

Guilherme O'Donnell<sup>201</sup>, de seu lado, em modelo teórico assemelhado, a *democracia delegativa*, identifica uma forte tendência à *artificial personalização* dos líderes (um apego mais à sua figura do que aos resultados que obtém, ou desalinhamento à relação prometido/cumprido). Identifica também *frenesi decisório* motivado pelo *autointeresse congressual*. Nele, a fisiocracia de governo é preferida à política de lenta maturação e amplo debate de pautas comuns às democracias estabelecidas, o que engloba políticas, digam-se, que

---

<sup>199</sup> Segundo magistério do festejado Hely Lopes Meirelles, o poder de propulsão é capacidade do agente público ou político municipal (seja aliado a qual Poder) de incentivar ações particulares lícitas e de benefícios difundidos.

<sup>200</sup> ISSACHAROFF, Samuel. Fragile democracies. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 120, n. 6, p. 1407-1466, 2007.

<sup>201</sup> O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. *Novos Estudos*, v. 31, n. 92, p. 25-40, 1991.

sequer ganham espaço propício de implementação, além de uma relação de impaciência e polarização popular que motiva a troca dos líderes e a repetição desse ciclo.

Posto isso, nas discussões que envolvam o direito à governança pública, para que esses caracteres não sejam repetidos dentro do Judiciário são interessantes as considerações de Jorge Paes Barreto<sup>202</sup>, para quem o direito processual que investe as pretensões de autoridade-vigilante da governança deve permitir maior participação popular na constatação ou de fatos ímprobos ou na formulação de juízos opinativos no combate às *patologias corruptivas*. Assim, a ação civil pública e popular podem, ao menos, facilitar as comunicações entre juízos, permitindo-se, mesmo que pela via oblíqua, uma maior abertura às considerações do público, sem que isso deslustre, é claro, as garantias e as necessidades probatórias para se condenar dado sujeito pela prática de improbidade.

Dado esse amplo contexto, trago à balha distinções entre *locus de atuação* da ACP e da Ação de Improbidade. Para esse intuito, trago fala de Zavascki que diz que o objeto primordial daquela não é propriamente preservar ou recompor o patrimônio público, mas realizar, a bem do corpo cidadão, os controles dos atos da administração. “Trata-se, portanto, de ação com caráter eminentemente repressivo, destinada, mais que a tutelar direitos, a aplicar penalidades”. Arremata ao afirmar que “*sob esse aspecto, ela é marcadamente diferente da ação civil pública e da ação popular*”<sup>203</sup>. Nesse sentido, são bastante bem-vindas, para discutir o papel de cada instrumento, as diferenciações instrutórias e do direito (ou suficiência) probatório de um modo geral no âmbito de uma ação que objetiva responsabilização civil do Estado por violação de um direito difuso ou coletivo e de outra ação, completamente distinta, que, a bem dessa coletividade e de seu patrimônio, afasta o gestor de um múnus público, podendo, além do mais, avançar sobre seu patrimônio particular e sobre seus direitos políticos.

Portanto, faz-se salutar não uma covalência (ou *fungibilidade*) entre ambas as ações, mas sim uma comunicação entre os juízos e as ordenações e temas que as direcionam e lhes embasam para que cada uma possa cumprir sua função primordial. Essa comunicação pode, com perfeição, ocorrer sem que se desnature a via eminentemente sancionatória de uma e a reparatória da outra. Essa diferença de campos de atuação talvez desafie aquilo que fora tachado de *ação pública por improbidade*, o que nos levou, infelizmente, a confusões processuais intermináveis.

---

<sup>202</sup> BARRETO, Jorge Emicles Pinheiro Paes. *A improbidade administrativa como instituto jurídico político de combate à corrupção e a matriz decisional dos juízos de direito da comarca de Crato-CE nos casos de combate às patologias corruptivas*: a construção de políticas públicas de combate efetivo à corrupção. Dissertação (mestrado em direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, Crato, 2017.

<sup>203</sup> ZAVASKI, op. cit. p.

Na ação de improbidade, à diferença da ACP por exemplo, tem de se dificultar ou inadmitir fatores como: a inversão do ônus probatório ou aplicação hiperbólica da *teoria das cargas das provas*; as relativizações ao *princípio dispositivo*; a aplicação do princípio da precaução para antecipação do pleito; a utilização do princípio do *in dubio pro societate* (na mesma ordem do *pro natura, pro urbe, pro misero* e outros); a tutela provisória para comprovação dos requisitos jurídicos, exigindo-se a mais estrita especificidade nos fins autorizadores, para indisponibilidade de bens ou afastamento do cargo a bem da instrução. Dessa feita, a cooperação entre juízos, aliada a institutos como *prova emprestada* ou *provas compartilhadas* entre as instâncias julgadoras, ainda podem ser úteis para que ações de improbidade e a civil pública não sejam universos estanques.

Em suma, torna-se claro, que — apesar de ser salutar alçar o governo urbanístico probo a uma categoria de bem coletivo ou difuso — é preciso ter em mente que o convencimento para condenação de pessoa natural por improbidade levando à sua constrição patrimonial, responsabilização funcional, penal e até mesmo a perda de direitos políticos, é bem jurídico distinto daquele que reconhece o direito a indenizar, recuperar ou reprimir danos ambientais e urbanísticos causados pelo próprio poder público. Um tema, aliás, que pode se revelar muito importante nessa área é o dos estândares (termo aportuguesado de *standards*) probatórios e o *burden of proof*.

Portanto, para o que se propõe na ação civil pública, poder-se-ia, com perfeição, usar um padrão de convencimento mais próximo<sup>204</sup> ao que os juristas de outros sistemas (sobretudo, o da *common law*) reputam como *clear and convincing evidence*<sup>205</sup> ou *more probable than not*<sup>206</sup>. Em contrapartida, se há processo que envolva avanços sobre patrimônio e liberdade de indivíduo (v.g. a ação de improbidade), por óbvio, tendem a ser exigidos padrões mais elevados como o *beyond a reasonable doubt*. Quando muito, pode-se, proporcional e levemente, mitigá-lo para o deferimento de medidas cautelares, assim como no afastamento do servidor.

Por isso mesmo, entende-se longe da técnica a ação de permitir cumulação de pedidos que, a um só tempo, responsabilizem a gestão pública por dano urbanístico-ambiental e imponham penas como as do art. 12 da Lei de Improbidade (8.249/1992) ou a demissão do servidor vinculado ao fato danoso (art. 132 da 8.112/1990). Nesse sentido, colaciona-se que ações que invadam patrimônio e liberdade individual — não obstante se admitir a plena

---

<sup>204</sup> Existe uma imensa discussão se, no Brasil, utiliza-se ou não tais padrões. Filio-me, entretanto, à posição de Baltazar Júnior (JÚNIOR, José Paulo Baltazar; PAULO, José. Standards probatórios no processo penal. *Revista AJUFERGS*, Porto Alegre, n. 4, p. 161-185, 2007).

<sup>205</sup> Exigência por evidência clara e convincente

<sup>206</sup> Uma prova de que houve o que o ato passível de responsabilização mais dissuasória do que sua própria negação

comunicação e cooperação entre instâncias, meios de prova e jurisdições diversas — não devem, claramente, ter as mesmas exigências probatórias para dissuasão do juízo e a imposição de medidas de responsabilização penal ou funcional contra pessoa determinada.

Até porque essas são maneiras completamente distintas de se encarar a (i) gestão dos riscos na relação condenação (in)justa *versus* efeitos sociais e patrimoniais adversos da não condenação<sup>207 208</sup> e (ii) a proposição, legislativa ou jurisprudencial, de “guias objetivos” para imposição de sanção — a *dimensão heurística*. Como exemplo, a responsabilização ambiental-urbanística *in re ipsa* deve ser substancialmente diferente daquela que passa pela prova do dolo no ato ímprobo de gestão, figura, inclusive, imprescindível no processo de improbidade pelas mudanças da Lei 14.230/2021.

#### **4.4. Democracias construtivas: a sentença enquanto *topoi* argumentativo para perquirir restrições iníquas e garantir da liberdade no planejamento urbano**

Dada a superação das etapas propositivas e instrutórias, é preciso falar a respeito das sentenças coletivas urbanístico-ambientais, o que, por derradeiro, não só pode como deve seguir alguns ditames que a distingam das sentenças produzidas nas demandas individuais. No que se refira, por exemplo, à parte do relatório, é preciso dizer que, por não se tratar de relação em que as partes, em tese, já possuam plena ciência do *histórico processual* e o produziram de forma bilateral e com pretensões, lado a lado, bem estabelecidas, conforme explicado n’outras linhas, existe uma tendência dentro das ações coletivas de superação da dicotomia autor/réu, podendo-se recorrer a grupos de interesses diversos para aquele bem difuso (a chamada *despolarização da demanda*) (cf. 4.2.).

Nesse sentido, mantendo-se a regra de prezar relatórios enxutos, é de bom tom que se façam leves adaptações para que o juiz contextualize melhor tais grupos, suas diferenças de pretensões e, inclusive, possíveis vieses e posicionamentos técnicos desses mesmos agrupamentos. Toda essa distinção inicial ajuda, por certo, a propiciar um transladar da *cultura de sentenças dual*— bilateral e impositiva — em uma *cultura de consenso multipolar*, e que aliem o comando aos incentivos e opte pela exposição das distinções entre grupos diversos.

<sup>207</sup> PEIXOTO, Ravi. Os *Standards* Probatórios e a busca de maior objetividade na decisão sobre os fatos. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 22, n. 2, 2021.

<sup>208</sup> Além de Ravi Peixoto, vale a pena a lembrança da obra de Carmen Vázquez de que se trata uma decisão de política pública judiciária que visa a encarar de diferentes os riscos de erro judicial e o risco de (não) conceder o benefício da dúvida para cada parte implicada.

A fundamentação, por óbvio, deverá ter atenção especial aos métodos com que se maneja ou colige expressões normativas diversas, desde aquelas contratuais, regulatórias ou surgidas no âmbito das câmaras de vereadores, até suas interpretações conforme a Constituição e as políticas ambientais em nível nacional, mantendo-se, entre elas, sentidos de coerência e integração. Essa fundamentação pode abrir breve espaço para entender a descrição dos embates enquanto *pesquisas construtivas*, demonstrando a *relevância prática* de teses e opções jurídicas, descrição de fenômenos multidisciplinares, bem como o enquadramento e a consequência jurídica que ensejam (a depender de como foram evidenciados os argumentos naquele processo). Afora isso, prima-se pela descrição de grupos sociais e o envolvimento de *laboratórios de ideias* convidados ao processo<sup>209</sup>.

Essas informações podem ser valiosas para os gestores e criadores de políticas públicas e auxiliar na constituição de sentenças enquanto espécie de *topoi* argumentativo para a proposição de mudanças. Nisso, relacionar o atual ordenamento aos descritores da percepção pós-implementação da norma ou da política pública reduz, em muito, a assimetria informacional do legislador/regulador ou operador urbano.

Na tutela ambiental, exigem-se cuidados específicos como fundamentar a possibilidade de cumulação dos pedidos em homenagem ao *princípio da reparação integral*; bem decantar, na *danosidade urbanística-ambiental* aquilo que se presta um *duplo objetivo*: “estancar o fato gerador (através do cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer) e imputar ao poluidor o ressarcimento monetário pelos estragos verificados (pedido indenizatório)”<sup>210</sup>; argumentar sobre quais as partes dispositivas têm o potencial de serem alteradas por evoluções no substrato fático. Não se nega, nem por isso, os cuidados como atenção aos possíveis *bias* revelados pelos juízes<sup>211</sup>, visto que esses atores não são pura e simplesmente aplicadores da técnica. Evita-se também os discursos prolixos, carregados de adjetivações e (des)qualificantes, e as lições morais às partes pelos posicionamentos que encetam ao longo dos autos. Nisso, não se confundem a posição pessoal e a da instituição judiciária. Esses cuidados, dentre outros autores, são identificados por Barbosa Moreira<sup>212</sup>.

<sup>209</sup> Ideias que podem ser praticadas na sentença e propostas em: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Seminário FGV Direito SP: Transparência do Poder Judiciário e Pesquisa Empírica no Direito*. Núcleo de Estudos Fiscais. São Paulo: 2018.

<sup>210</sup> DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Ação civil pública e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>211</sup> A esse respeito é de bom tom a leitura do texto de Micheli Tarruffo. (TARUFFO, Michele. *A motivação da sentença civil*. Trad. Daniel Mitidiero, Rafael Abreu e Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2015.).

<sup>212</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. O que deve e o que não deve figurar na sentença. *Revista da EMERJ*, v. 2. n.8. 1999.

No encalço de ameaça a bem urbanístico, a parte dispositiva, para além dos efeitos patrimoniais, pura e simplesmente, poder-se-ia valer da criação *judicial nos efeitos secundários da sentença ambiental*<sup>213</sup>. Nisso, há um leque considerável de opções que não desrespeitam os critérios que aliviam efeitos de criação judicial (*cf.* 4.1.) pode-se impor *disclosure ambiental*, remanejo de verbas ou sugestões de melhor alocação, intersetorialidade com outros braços de Estado para sugerir abertura de procedimentos de correção ou investigação, (des)regulação de práticas e atos normativos secundários que se entendam inconstitucionais pelo controle difuso, determinação de medidas mitigadoras e compensatórias, reajustes pontuais nas relações negociais desenvolvidas entre administração e setor privado; avaliação da legalidade, conveniência e oportunidade dos atos administrativos adjacentes à relação jurídica, num controle do *due process* substancial<sup>214</sup>.

Todo esse arcabouço jurídico, evidenciado no momento da fundamentação, deve explicitar, com maior propriedade, as *causas de pedir próximas*, isto é, a relação fática<sup>215</sup>. Como esses processos tendem a colher opiniões de outras comunidades participativas, como a acadêmica e alguns centros (extra-estatais) de governança, na medida do possível, é importante relacionar a posição exarada pelos *centros interessados* com as razões que os levam a (in)admitir os posicionamentos doutrinários debatidos e as possíveis consequências conexas a cada pretensão desses multipolos.

Não se defende, por isso mesmo, o que Barbosa Moreira chama de *neoprivatismo processual*, em que o juiz se vale de conhecimento privado para interpretar os pedidos, mas, outrossim, de uma disposição para que a gestão da prova possa ser técnica, inspeccional e em deferência à averiguação das condições práticas observadas em dada região, o que pode se dar por iniciativa pouco maior do magistrado. Com vistas às necessidades instrutórias, bem como a possibilidade de cooperação judiciária (inter)nacional para prolação de decisão, cabe justamente discutir o papel da sentença em todo o processo coletivo (*lato sensu*) e na reorientação da política ambiental. Aproveito-me, pois, dos temas que se relacionam ao Direito de Construir para dar maior concreção às discussões que já comecei a propor para a sentença.

Os riscos/proventos do *direito de construir* formam exemplos claros de temas em que essas diferenciações entre sentença coletiva e aquela delimitada em temas de interesse

---

<sup>213</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>214</sup> Quem dá outras direções de possíveis ideias para sentença ambiental é: DE PAULA, Jonatas Luiz Moreira. Fundamentos para o princípio da máxima proteção jurisdicional do meio ambiente. *Campo Jurídico*, v. 1, n. 2, p. 57-84, 2013.

<sup>215</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha. A cumulação de pedidos na ação civil pública ambiental. *Revista de Informação Legislativa*, v. 54, n. 216, p. 143-159, 2017.

puramente individual são consideráveis. O direito de construir está alinhado aos gravames que o Estatuto da Cidade confere à liberdade negocial — vide a *outorga onerosa* ou as restrições ao *direito de superfície* no contexto urbanístico — e ao bem-estar econômico geral, mediante a boa coordenação e disposição do comércio, dos empreendimentos públicos no meio urbano, da revitalização de áreas de baixa renda e a *valorização imobiliária*.

Na urbanização de áreas precárias, passam a valer os comandos do Estatuto da Cidade como o “tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento” e “a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social”. Ocorre que o Estatuto da Cidade, ao oportunizar obras de revitalização e de investimento em infraestrutura, operações consorciadas e até mesmo a possibilidade de um *solo criado*, permite flexibilizações nos instrumentos que ele próprio prevê. Muitos são os textos que, aliás, lançam olhar um pouco mais crítico sobre as possibilidades de êxito de um “grande planejador urbano” capaz de definir a priori: limites máximos nas projeções verticais, demarcação rígida de usos (o que alguns chamam de *zoneamento euclidiano*), dimensionamento de *perfil viário*<sup>216</sup>, tamanhos mínimos de lotes e ajustamento mais teóricos e pré-definidos do que experimentais/negociados em termos de *arruamento*, nivelamento e limites de circulação.

No Brasil, Anthony Ling<sup>217</sup> é um expoente nesse tipo de discussão. Em seu Manual de Gestão Urbana, traz lume a contraditórios pouco comuns em muitos planejamentos urbanos que interferem, sobremaneira, no direito de construir. Acerca das limitações à edificação vertical, destaca que tal limite pode apresentar inúmeras motivações, dentre elas a preservação da identidade estético-arquitetônica, conforme ocorre em Barcelona e Paris. De outra monta, importa mencionar o risco de os moradores de andares mais altos perderem interação e contato visual com as ruas adjacentes. Prevê-se também fatores pouco mais relevantes para número maior de pessoas como a formação de *ilhas de calor* e a canalização de ventos.

Sobre essa última premissa, é possível afirmar que limitar as alturas máximas pode ser um paliativo quando se está desalinhado com medidas como a redução de fontes poluentes, a utilização, nas edificações públicas, de material de construção que retenha menos calor ou medidas premiaias para os privados que o façam; aliás, é incrível a contradição de justificar limitações de altura — que dá azo ao financiamento dos cofres municipais, principalmente por

---

<sup>216</sup> Por perfil viário, tem-se termo técnico que designa a largura total da via, composta pela largura dos passeios públicos, canteiros centrais mais a caixa de rolamento.

<sup>217</sup> LING, Anthony. *Guia de Gestão Urbana*. São Paulo: BEI, 2017.

meio da superutilização da *outorga onerosa* — quando, nas próprias obras públicas, não se toma esse tipo de medida sustentável. Quanto aos primeiros motivos, além de serem de altíssima subjetividade, podem ser contratualmente mediados com ajustes no sistema de preços, para os que considerem tais fatores algo relevante

Partindo-se para outras questões, Ling contesta posições clássicas nesse tipo de política, abre alas para a discussão sobre imposição de recuos, estacionamentos gratuitos e limitações de teor negocial mais geral. Faz-se importantíssimo papel teórico ao dissertar sobre o excesso de limitações no desenho urbano, por motivos públicos apriorísticos e de teor generalista, o que engendra a limitação de acesso e o encarecimento das estruturas em geral. Outros autores conhecidos como o americano Michael Lewyn<sup>218</sup>, externam preocupações semelhantes na superutilização de mecanismos regulatórios, as várias desordens de planejamento e as imprevisões econômicas por elas causadas.

A sentença, nesse sentido, há de ser entendida como algo que transcenda a pura destinação à sua dimensão dispositiva ou que se limite ao binário (não) prosseguimento da medida pública. Por exemplo, exigindo-se plena motivação nos instrumentos urbanísticos, além das justificações públicas robustas para qualquer limitação ao direito de construir. Tais sentenças, mais do que nunca, precisam revelar um *processo legal substancial* que se entenda extensível ao urbanismo, enquanto forma de organização econômico-cultural. Aliás, os mesmos ditames esboçados no artigo 170 da Constituição não podem ser livremente afrontados por qualquer razão que o gestor público alegue.

Vale a pena trazer à baila o posicionamento externado por Marçal Justen Filho<sup>219</sup>, que é categórico ao enunciar que a expressão de muitos direitos fundamentais passa por uma apuração zelosa entre o agir comissivo da administração e o que pode sobrevir da outorga de liberdade para os particulares. Além disso, em quaisquer modos de participação do público, importa exigir que sejam apresentadas as razões subsistentes às limitações de construir, que, aliás, devem ser transmitidas aos grupos “escudados” para que esses possam ser ouvidos em juízo sobre a sua “contemplação”. Afinal, quais são os motivos para imposição de limitações ao direito de construir? Os grupos para os quais pretensamente se destinam essas limitações sentem-se abrigados por elas? Quais as contrapartidas que o poder público toma para atenuar esses riscos (v.g. no caso ambiental)? É justo que apenas se onere os particulares quando nem a própria administração adota medidas para as externalidades que anuncia combater?

---

<sup>218</sup> LEWYN, Michael E. How overregulation creates sprawl (Even in a city without zoning). *Wayne Law Review*, v. 50, p. 1171-1207, 2004.

<sup>219</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Vê-se, nisso, sem nenhuma espécie de trocadilho, um cenário de *democracia construída*. Nele, respeita-se a capacidade de ampliar o poder de participação, exigindo-se que sejam externadas todas as razões públicas pelas quais as limitações à instância privada se definem (dentre elas, o direito de melhor arranjo das estruturas físicas) e as contrapartidas do poder público para que esse sacrifício não seja unilateral. Não se lima, portanto, a democracia “entendida como a capacidade que cada um tem de construir a própria realidade”.

Segundo Carlos Cabral Coutinho e Jose Balzan Morais<sup>220</sup>, reconhece-se, por meio da *democracia construtiva*, que a norma jurídica não é a única natureza normativa possível ou prioritária. Por essa vertente, passa-se a respeitar a infinitude de dimensões regulatórias da vida privada. Em face disso, visa-se a conferir “maior atenção à capacidade de ação do indivíduo diante de todo o espectro da realidade e não apenas ao Ordenamento Jurídico” e que “a normatividade [inclusive a norma individual judicial]” perpassa a “simples concessão de liberdade, para incluir um cenário no qual lhe são oferecidos meios para que (co-)configure a realidade como lhe parecer mais adequado”<sup>221</sup>.

Contudo, o raciocínio binário (permitir ou não construções; manter ou realocar cidadãos) não é satisfatório, pois muitas populações de baixa renda não têm espaços alternativos para traslado de suas atuais habitações, guarda de seus pertences e continuidade de seus projetos de vida. Notam-se impasses jurídicos nas interações entre jurisdição e construção de políticas públicas quando a sentença é servida apenas de *modais deônticos*. Nisso, destaco uma vez mais o lócus de atuação das sentenças como *topoi* argumentativo para remodelação ou aprimoramento de alguns padrões de planejamentos e gestão pública, sobretudo considerando esse paradigma noviciário da *democracia construída*.

#### **4.5. Renovações dos pactos democráticos e poliarquias: a impugnação e execução das decisões nas evoluções de fatos e valorações pelos diversos grupos resguardados**

Mudando de assunto, percebem-se situações em que, mesmo quando haja obediência estrita ao preceito constitucional da estabilidade das decisões, existem riscos urbanísticos-ambientais latentes, cuja situação é bastante volúvel e todo o substrato fático que motiva a ação pode se alterar em tempo abreviadíssimo. Nesse sentido, a Lei Federal nº 12.608/2012, por exemplo, destaca o papel da defesa civil e temas jurídicos emergenciais, tais como eventos

---

<sup>220</sup>COUTINHO, Carlos Marden Cabral; DE MORAIS, Jose Luis Bolzan. Objetivos do milênio e democracia construtiva: os direitos fundamentais como elementos constitutivos do Estado Democrático de Direito. *Revista Opinião Jurídica* (Fortaleza), 2016, 14.18: 119-143.

<sup>221</sup> Idem, p. 121.

meteorológicos causadores de desastres, riscos da ocupação em áreas ambientalmente vulneráveis e emissão de alertas e mecanismos de autoproteção para emergências ambientais. Posto isso, é de se assinalar que tais condições nem sempre são plenamente monitoráveis. Além disso, trata-se de condições ambientais abruptas e cujas mudanças podem se anunciar em questão de minutos ou horas<sup>222 223</sup>. As questões culturais também entram em perspectiva. A *Política Nacional de Proteção de Barragens*, Lei nº. 12.334/10, e a *Política Nacional de Enfrentamento à COVID-19*, Lei nº 13.979/2020, entram na mesma linha de raciocínio.

Define-se risco como o perigo (situação ou condição que tem potencial de acarretar consequências indesejáveis) dentro de um contexto probabilístico<sup>224</sup>. Os riscos das atividades de construção, norteados pelo condão da dignidade da pessoa humana, também podem ser objetos de ações coletivas, inclusive para declaração de ordem de desocupação imediata de residências ou áreas públicas, nos casos em que há probabilidade de soterramento, deslizamento de terra, desabamento, desmoronamento, isto é, situações que possam trazer perigo à vida de quem se fixa em local suscetível a essas calamidades.

Em vista disso, é preciso aduzir que os desastres, jurídica e politicamente, tutelados podem transmutar-se de peticionamentos que ensejem a redução de riscos — passando-se pelo manejo da crise já instaurada — até pretensões que obriguem os responsáveis à reparação e recuperação dos bens atingidos, causando verdadeiro desafio ao (i) princípio da eventualidade nos peticionamentos, já que se exigiria peticionamento de situação in abstracto, cuja ocorrência sequer é certa (ii) um dever de maior atenção das instâncias *ad quo* vigiarem essas rápidas mudanças de estado no bem tutelado. Releva-se, nesse mister, dois cuidados. Primeiramente, é necessário que as instâncias recursais se atentem, no domínio das ações coletivas, à flexibilização de alegação de fatos novos quando esses fatos (*quaestiones facti*) guardarem essa propriedade de mudanças abruptas.

Nesse sentido, propõe-se aqui que o processo coletivo seria claro maximizador do mandamento do art. 493 do CPC/2015 (462 do CPC/1973) que, segundo proposição do Superior Tribunal de Justiça (STJ), não abriga apenas a jurisdição de piso, mas também as instâncias posteriores. Antônio Silveira Neto anota que o *ius supervenien* deve, ao menos, apresentar

---

<sup>222</sup> Estudos técnicos podem mostrar como essas mudanças abruptas exigem um monitoramento contínuo que é simplesmente inviável, que podem levar até condições de deslizamentos.

<sup>223</sup> Veja-se, sobre as considerações acima: ZONTA, J. T.; PASSINI, L. B.; LUZ, C. C.; MLENEK, D. C.. Monitoramento de um talude rodoviário da BR-116 por uma aeronave remotamente pilotada. *Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais*, v.10, n.4, p.373-384, 2019.

<sup>224</sup> SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de Impacto ambiental: Conceitos e Métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

ligação com o alegado na exordial, causando-lhe verdadeira *substanciação*<sup>225</sup> diante da realidade superveniente. Segundo o autor, ao litigante afetado pela nova condição, deve ser garantido o poder de influência para amenizar ou neutralizar juridicamente a inovação dos fatos.

Inclusive, consoante defesa de Barbosa Moreira<sup>226</sup>, o formalismo excessivo ao desautorizar novas linhas argumentativas que aquelas apresentadas em primeira instância ou juntada, com sobra de prazos, de outras razões, depois daquelas inicialmente peticionadas, podem configurar restrições ilegítimas para o conhecimento de recursos. Avalio, pois, uma carência de discussão — dentro da ala da Teoria do Direito Recursal — que, para além das fórmulas voltadas à redução da litigância e das questões dogmáticas —, possa incorporar principiologias e posturas jurisdicionais que traduzam de modo mais preciso a *colegialidade* e a *dialeiticidade* dentro das questões que tocam os direitos difusos e as questões estruturantes.

De um lado, a colegialidade nos permite independência dos julgadores diluindo pressões externas que se dariam a um indivíduo e direciona-a para o espírito de corpo do tribunal; mas, o que o interesse geral, nesse princípio, talvez resida na comunicação e o trânsito de perspectivas e opiniões entre relator, revisor e vogais<sup>227</sup>. Válido lembrar que, nessa perspectiva de readequar a Teoria Geral do Direito Recursal às peculiaridades materiais das demandas coletivas, importantes são as ampliações ao poder de instrução em sede recursal. Sobre essa questão, Marco Siqueira Rangel<sup>228</sup> cita que o poder instrutório no âmbito dos tribunais não deveria ser encarado com tanta resistência na rotina forense.

Em sua avaliação, não faz a lei qualquer espécie de distinção ou limitação com relação a quaisquer dos graus de jurisdição (primeiro ou segundo). A própria legislação, nesse expediente, oportuniza a produção diretamente no segundo grau ou com a baixa dos autos, caso se entenda necessário. Visto isso, para ele, cabe dizer que a produção direta nos tribunais pode ter vantagens como oralidade e efetividade, ainda mais quando não se exija a mesma proximidade com as partes que interajam com os procedimentos ocorridos nos juízos de piso.

Vale dizer que todas essas direções podem ser aplicadas aos sucedâneos recursais, como a suspensão de segurança, porém, sempre considerando qual característica do sucedâneo o

---

<sup>225</sup> *Substanciação* refere-se justamente ao vínculo preservado entre fatos, dimensão jurídica e causa de pedir. Marca-se, nesse sentido, distinção da corrente doutrinária que advoga a *individualização* entre o conteúdo da causa de pedir com relação às demais etapas de um peticionamento (descrição fática e fundamentação jurídica).

<sup>226</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. Restrições ilegítimas ao conhecimento dos recursos. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. Temas de Direito Processual. &ona Série. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 280-281.

<sup>227</sup> GRECO, Leonardo. Princípios de uma teoria geral dos recursos. *Revista eletrônica de Direito Processual*, v. 4, p. 5-62, 2010.

<sup>228</sup> RANGEL, Marco. A. Siqueira. S. Limites da atividade instrutória em grau recursal. *Civil Procedure Review*, v. 9, p. 105-130, 2018.

diferencia do recurso pelos critérios tradicionais. Com bem mais de rigor e cautela, aplica-se tal entendimento aos métodos autônomos de impugnação (e.g. ações rescisórias). Sobre as primeiras, são boas as considerações de Bruno Bandeira<sup>229</sup> que fala sobre a importância, por exemplo, do *incidente de suspensão de segurança* no domínio das pretensões público-coletivas, sobretudo quando discorre sobre a tensão entre as diversas manifestações práticas da abstração de *interesse coletivo*, que podem, numa eventualidade, conflitar.

Exemplo disso foi dado na decisão do STJ para suspender liminar que interrompeu a desocupação de kartódromo em Brasília. O que, basicamente, envolvia pretensões diversas entre Terracap e GDF e os judicialmente acionados. De um lado, constatou-se dano urbanístico na ocupação presumidamente irregular. No entanto, a Justiça Estadual considerou, de outro flanco, os direitos dos trabalhadores, a tributação e a utilidade econômica do empresariado que poderiam ser prejudicados por uma inação do Estado em ocupação antiga e estabelecida. A esse tempo, deferiu liminar para impedir a desocupação.

No que concerne à segunda categoria, métodos autônomos de impugnação, precisa-se tomar bastante cuidado para não se promover irrupção de decisões que (i) que desrespeitem o conteúdo do art. 966 do CPC/2015 no que se refere ao advérbio “manifesto [desrespeito à norma jurídica]”, propondo-se demandas em que as argumentações vocacionadas às sutilezas jurídicas; alta complexidade dos embates doutrinários e judiciais; e amplíssimo leque de interpretações possíveis e, pise-se, de altíssima sensibilidade à forma com os sujeitos a interpretam e (re)menajem o ordenamento jurídico na ação original e na autônoma de impugnação, (ii) sem alterações substantivas entre bases fáticas da relação rescindenda e rescisória. Nisso, cita-se um exemplo e um contraexemplo de bom uso do mecanismo rescisório.

Primeiramente, aborda-se, de modo sucinto, o caso da Ação Rescisória Referente ao processo n.º 2126797-55.2021.8.26.0000/SP. Nesse caso, houve uma violação manifesta — de simples constatação jurídica e possibilidade de divergências interpretativas reduzidíssima sobre o alegado na propositura de rescisória —, visto que foi determinada, na relação rescindenda, a demolição de duas torres que contavam com equipamentos públicos da ANATEL, importante braço da administração que não foi chamado ao processo para nele poder exercer seu *poder de influência*. Além disso, pela mora processual, várias relações negociais em serviços de telefonia foram desenvolvidas, ampliando, sobremaneira, o número de afetados pela determinação.

---

<sup>229</sup> MACEDO, Bruno Regis Bandeira. A defesa da Tutela Coletiva e os aspectos procedimentais do pedido de suspensão de segurança, liminar e tutela. In: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique; MAZZEI, Rodrigo (Coords.). Tutela Jurisdicional Coletiva - 2ª série. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 317.

No contraexemplo, tem-se a AR 756 1998/0025286-0/PR. Por uma análise extensiva dos autos, viu-se que os ministros divergiram, de maneira bastante sutil e complexa, por horas a fio, sobre a compatibilidade entre uma lei estadual e outra de teor municipal, dando interpretações, todas elas, absolutamente ponderáveis e enormemente controvertidas e distintas na manipulação do ordenamento, questões que, aliás, já haviam sido todas bem ponderadas na ação original que se pretendia rescindir. Com a devida vênia, falharam os ministros ao acabar eternizando a discussão ao invés de ponderarem violação devidamente substantiva do ordenamento no processo original.

Cabe ponderar que toda essa discussão *ad nauseam* repreendida por meio de rescisória, que visivelmente não é a via adequada para tal, tinham um substrato fático parecidíssimo. Os debates gravitavam sobre questões de paisagem e acesso à orla marítima, que não foram, sobremaneira, afetadas pelos empreendimentos urbanos. Acabou-se nesse processo por ferir vários zoneamentos municipais e decisões negociais que fizeram todo o *due diligence* com base no ordenamento vigente, que, segundo constatação judicante do mesmo tribunal, nada mais fez do que exercer sua competência assegurada pelo artigo 30, saindo-se vitorioso do processo intentado pelo Estado do Paraná, cuja rescisória foi perniciosa, a meu ver, a uma quantidade infindável de agentes e à autonomia municipal.

Superadas as fases recursais e de impugnação, a execução vem ao debate. Talvez um texto que represente minhas proposições seja o de Marinoni<sup>230</sup>. Dentre várias questões, o doutrinador destaca, com propriedade, inovações como maior liberdade operacional para a sentença mandamental; eliminação, em muitos casos, da necessidade de instauração de um processo para realizar forçosamente um direito reconhecido; aplicação de multas que visam a criar estímulos comportamentais ao devedor ou, como convém por aqui, ao obrigado para satisfação de demanda coletiva; organização atípica dos meios de execução com, por exemplo, a figura da coerção indireta; além da mitigação do princípio da congruência entre pedido e sentença e as modificações no controle de efetividade do direito por inadimplências ou mudança substanciais de fato dentre outras questões.

*Mutatis mutandis*, todas essas evoluções podem ser aproveitadas no âmbito da tutela coletiva urbanístico-ambiental. Aliás, o próprio Marinoni cita o caso da poluição ambiental, diz ele: “está prevista, nos arts. 461 do CPC e 84 do CDC, a possibilidade de o juiz dar conteúdo diverso ao fazer ou ao não fazer pedido, ou melhor, impor outro fazer ou não fazer”, e isso

---

<sup>230</sup> MARINONI, L. G. As novas sentenças e os novos poderes do juiz para a prestação da tutela jurisdicional efetiva. In: DIDIER JR, Fredie. (Org.). Leituras Complementares de processo Civil. 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2006.

justamente para vigiar congruência entre o que fora proposto em sentença e a inovação no estado fático. Daí, lança o caso ambiental como ilustrador disso, eis o trecho: “assim, por exemplo, se é requerida a cessação da poluição, e o juiz verifica que basta a instalação de certa tecnologia para que ela seja estacada (um filtro, por exemplo), outro fazer deve ser imposto”. É preciso, conjugando essas considerações ao caso específico das várias formas de meio ambiente (urbano, natural, cultural, do trabalho etc), tomar dois cuidados.

Primeiramente, o processo executivo não pode ganhar configurações despóticas diante da figura do executado. Deve, assim, haver ponderação entre o *princípio do desfecho único* e o da *execução menos onerosa*, sempre oportunizando a manifestação de exequente/executado sobre as rotas de constrição patrimonial. Num segundo plano, há cuidado para que sejam observadas as condições ambientais fáticas posto que sempre podem surgir evoluções de quadro que acabam por agravar a responsabilização ou ocasionar nova solução para aprimorar a tutela jurisdicional ambiental, exigindo-se, por exemplo, menos do condenado. Quem retrata de forma muito competente esse binômio é o desembargador Ricardo Cintra Torres de Carvalho<sup>231</sup>. Para ele, no que intitula *evolução da jurisprudência ambiental*, a execução é fase extremamente delicada e isso por alguns fatores que aqui resumo em três eixos.

A iniciar pela *não habitualidade*, com a qual os operadores do direito em geral, realizam execuções que envolvam obrigações de fazer, o que, em meu entendimento, provoca a inteligência organizacional do setor judiciário que está excessivamente atrelada ao paradigma da execução por meios taxativos, ressarcitórios e exclusivamente patrimoniais. E, em vista disso, é necessário sedimentar soluções institucionais para lidar com esses novos padrões de efetividade jurisdicional, tal e qual criar um espírito de corpo na sua utilização. Ainda, como Ricardo Carvalho relembra: “a natureza não aguarda”.

A lentidão no processo faz com que os fatos narrados na exordial e aqueles vistos na fase executiva possam conservar grandes diferenças. Afora que tais medidas executivas dependem de intersetorialidade com a administração, o que pode intensificar essa demora e a complexidade processual, porquanto determinações diversas precisam ser analisadas a posteriori, como, por exemplo, medidas mitigadoras que têm de ser intentadas em épocas próprias (períodos específicos de plantio no reflorestamento de áreas verdes). Nos construtos humanos, dessarte, como ele mesmo lembra “as propriedades são vendidas, parceladas, desmembradas, criando uma situação nova no polo passivo de difícil acomodação na noção

---

<sup>231</sup> CARVALHO, Ricardo C. T. A evolução da jurisprudência ambiental. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, v. 20, n 48, p. 279-285, 2019.

tradicional de solidariedade, que não se amolda bem à obrigação de fazer”. O autor prossegue com uma indagação “como obrigar alguém a interferir na propriedade que não é mais sua?”.

Em arremate, diz que a execução também tem de observar a questão de que as intervenções pretendidas em juízo, dada a mora judicial, não são novas, mas antigas e podem, por consequência, atingir situações consolidadas. Em APPs em zonas urbanas a mora judicial pode levar a perda de funções ambientais, mudanças nos quadros institucionais que acabam alterando as legislações sobre as quais os direitos são discutidos, sobretudo aquelas de teor municipal e relativas às novas dinâmicas sociais como situações de ocupação e edificação desordenadas que nem sempre aguardam a chancela jurisdicional ou legal. Certamente, todos esses desafios têm de ser pensados no âmbito da efetividade jurisdicional.

Mas, para que esses exemplos não fiquem muito restritos ao campo do meio ambiente natural, parte-se de um tema das ambiências construídas para dar maior concreção a esses ensinamentos referentes à sentença, qual seja, a dimensão da acessibilidade no setor urbano, sem não antes contextualizá-la. A acessibilidade de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida se configura como outra dimensão bem delimitada pelo legislador ordinário (Lei nº 13.146, *Estatuto do Deficiente*). Diz o texto legal:

[a mobilidade consiste em] Possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida (Lei 13.146, Art. 3, I)<sup>232</sup>.

Portanto, a acessibilidade precisa ser pensada, hoje, sob o prisma da tutela difusa – como se verificará –, posto que é um direito com ampla ligação ao fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana e consectário da isonomia, sendo relevante para o desenvolvimento ocupacional, cognitivo e psicológico de pessoas com deficiência<sup>233</sup>. Sua materialização depende, sobretudo, da distribuição de estruturas que comportem essas necessidades humanas, devendo ser contemplada por idealizações nos planos diretores. Incluída aqui está a variável da mobilidade. No entanto, muitos desses planos são simplesmente

<sup>232</sup> BRASIL. *Lei 13.146*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão das Pessoas com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). 6 de julho de 2015, np.

<sup>233</sup> SILVA, Tâmara. M. S.; LIMA, Daniel. F. *Direito fundamental à acessibilidade no Brasil: uma revisão narrativa sobre o tema*. In: *Enpac – Encontro para a produção científico acadêmico*, 2013, Campina Grande. Ciência: produzir e compartilhar, 2013.

replicados de outros já preexistentes, o que dificulta a distribuição espacial de mecanismos como rampas de acesso ou vagas para pessoas com deficiência, pois não basta um número razoável desse tipo de recurso, mas sim sua disponibilização racional, isto é, de acordo com os aspectos físicos do local e as demandas de quem necessita. A acessibilidade, desse modo, é uma questão onde a execução da sentença tem de passar por algumas modificações correlatas à estrutura tradicional e, eminentemente, patrimonial.

Dado esse contexto, tem-se as *seis dimensões da mobilidade* nas quais o juiz pode proceder a um leque maior de opções para efetividade da sua tutela, até mesmo por meios atípicos. Eis o alistamento dessas dimensões que podem demandar soluções judiciais distintas: (i) arquitetônicas (ii) atitudinais (iii) comunicacionais (iv) instrumental (v) metodológica e (vi) progmativa<sup>234</sup>. Com relação a primeira e a terceira dimensões, é preciso dizer que elas se relacionam bastante com as configurações das cidades já que dizem respeito à compatibilidade de trânsito pessoal, como rampas de acesso, barras de apoio, entradas giratórias; dentre outros mecanismo que adaptem às necessidades do público, v.g. a disponibilização de sinais sonoros, imagéticos e táteis para compensar a perda de um dado sentido como placas retroiluminadas, sistemas assistivos de audição com informativos gerais sobre a ambiência e calçadas e faixas com sinalizações por intermédio de relevos distintos. Para a execução dessas dimensões, podem ser procedidas obrigações de fazer como a implementação desses instrumentos.

No que se refere à atitudinal, e aquelas que dessa derivem — as metodológicas e progmativas — o diálogo das fontes entre a Lei 13.146/2015 e as expressões normativas urbanísticas torna-se essencial para avaliar as omissões desses temas e preocupações nos desenhos e políticas públicas. Nesse tema em especial, o que acabou por se denominar *teoria da concreção* pode ser aplicado com ressalvas, uma vez que tal corrente surgiu, mais especificamente, no âmbito dos mandados de injunção, que são naturalmente voltados ao combate da *síndrome da ineficiência das normas constitucionais*. Pode o magistrado, inclusive, sugerir tal *writ* ou exigir no controle de atos secundários disposições específicas ou cláusula(s) contratual(is) a esse respeito, tal como algumas medidas de ordem provisória almejando, em único passo, mínima interferência na política de mobilidade e a cessação imediata de maiores incômodos às pessoas acometidas pela falta de dever à acessibilidade.

No entanto, a produção dessa norma individual não terá intenções de estabilidade no ordenamento, tampouco a generalidade já que se refere a um caso concreto em que a omissão foi percebida. Tratar-se-ia, sim, de solução emergencial diante de crise que acomete pessoa com

---

<sup>234</sup> BRASIL, *Op. cit.*

deficiência até que o *policy maker* por excelência (o legislador local ou gestor que em ato normativo complementa as previsões desse) possa contemplá-la. A tutela provisória, conforme ampla jurisprudência do STJ, já é uma via para que essas medidas comecem a ser implementadas e pensadas. Nada obstante, daí até a sentença, podem-se promover ajustes com base na extensão dos danos provados em juízo ou numa avaliação política de efetividade das primeiras medidas.

É preciso lembrar, por exemplo, que a acessibilidade urbana também está muito associada à conflagração moral dos danos, na sua modalidade coletiva (*dano moral coletivo*), já que sequer é possível pontuar caso ou outro de violação dos direitos por más configurações urbanísticas. Como resultado à indenização a fundos diversos voltados para consecução dos direitos dessas pessoas vem sendo preferida em muitos casos. Sem embargo, muitos autores apontam um caminho alternativo, que pode ser aplicado também para grupos maiores, a(s) forma(s) de *indenização não-patrimonial do dano* que podem, inclusive, tornar-se acessórias. Dois exemplos são dados, por Fábio Gaspar de Souza<sup>235</sup>, quais sejam, a retratação e a reabilitação. Campanhas públicas de conscientização, a serem patrocinadas pelos ofensores público-privados, também podem adentrar nesse rol.

A execução, nesses mandos, entra, em meu sentir, num estágio de *poliarquia democrática*, nos moldes do que prenuncia Robert Dahl<sup>236</sup>. Para esse autor, a qualidade democrática dos padrões de decisão coletiva, poderia ser mensurada por questões como a possibilidade de exprimir, formular e ter suas preferências igualmente consideradas por aquele agente do poder público que dá a palavra final. Para esses fatores, alocados logo no início do escrito do cientista político norte-americano, são importantíssimas as fontes alternativas de informação e a capacidade de aderir aos posicionamentos externados pelas inúmeras plataformas políticas, o que, aliás, não redundaria em se vincular totalmente a uma ou a outra.

Assim, mitigar a tendência jurisdicional de atender a um ou a outro pedido, na tutela de bens difusos, produz uma dialética, que apesar de contrária aos ideais vislumbrados pelos grupos litigantes, é menos fiel a postura de debate e da apuração mais livre das preferências externadas por cada, que pode avaliar desde as limitações e atuais alocações financeiras de Estado até soluções mais econômicas e de igual eficiência para o grupo prejudicado pela política pública. Busca-se, assim, soluções com base em peticionamentos diversos, calcadas em

---

<sup>235</sup>DE SOUZA, Fábio Gaspar. A reparação não pecuniária do dano extrapatrimonial—racionalidade, efetividade e coerência non-pecuniary reparation of moral or tort damages—rationality, effectiveness and coherence. *Rev. Fac. Direito São Bernardo do Campo*, v. 23, n. 2, 2017.

<sup>236</sup>DAHL, Robert. *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale U. Press. 1971.

posições intermediárias e, por vezes, não vislumbradas pelos grupos. É claro que, pelo princípio democrático de vedação à decisão surpresa, deve-se sempre debater as possíveis terceiras vias entre uma pretensão judicial e outra antes da análise estável do mérito. Mas, esse cuidado de buscar *chiaroscuros* entre posições extremas e contrárias (de outro modo, entre os *best case scenarios* de cada grupo) ou em afirmar soluções que se apoiem em concessões de ambos os lados, decerto, ajuda a evitar a perpetuação dos conflitos.

Situar o magistrado numa posição dualista pode acabar por avalizar modelos de *hegemonias fechadas*, onde mais contribuem para uma visão dual (ganhos e perdas; sucumbente e sucumbido), na predominância de fatores além do debate, como vieses da cultura corporativa dentro do Judiciário, a melhor assistência jurídica e a proximidade e influência que se tem sobre o decisor (o Estado-juiz). Esse espírito policrático deve se permeado em toda a execução judicial, devendo-se propor caminhos menos onerosos em face das mudanças no *status* socioeconômico do exequente e executado, examinar as distinções fáticas havidas entre as fases de conhecimento e de execução, avaliar inovações materiais que possam fazer com que a execução seja menos penosa, reagir às mudanças institucionais/normativas pós-decisão que possam tornar a execução despicienda etc.

Dado todo esse cenário de inovação, impõe-se ao Poder Judiciário ponderar a dinâmica e as transformações sociais causadas por quaisquer decisões políticas que alteram, criam, mitigam ou extinguem direitos no âmbito das urbes. *A Sociedade Aberta dos Intérpretes Constitucionais*, preconizada por Peter Häberle<sup>237</sup>, constitui importante ferramenta para a integração entre principiologia e substrato fático, pois revela uma forma de fazer com que cada cidadão possa, dentro dos limites do texto constitucional, fornecer ao Poder Judiciário sua percepção dos elementos que comporiam o bem-estar urbano em um caso concreto, respeitadas a realidade e as características culturais que o circundam. Por aqui, vincula-se tal corrente à proposição de algumas reflexões democráticas que fazem com que o *iter procedimental* para o microsistema coletivo assumir acepções distintas de democracia. Tema a seguir abordado.

\*\*\*

---

<sup>237</sup> HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional—A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. *Direito Público*, v. 11, n. 60, p. 25-50, 2014.

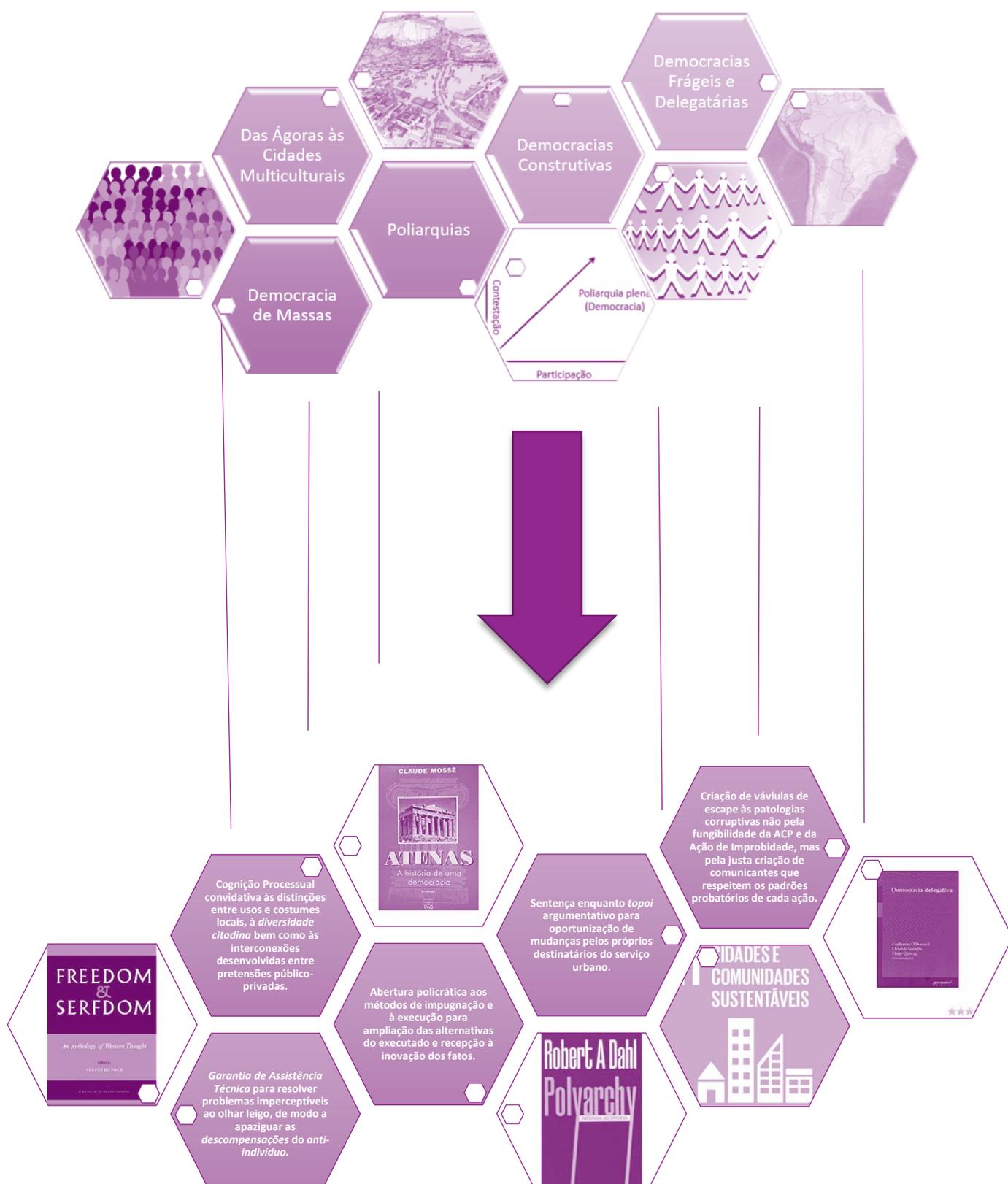


Figura 3. Resumo esquemático do Capítulo 3. Do próprio autor.

## 5. CONTROLE PROCESSUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ALGUNS SENTIDOS PROCESSUAIS PARA ALIVIAR O DÉFICIT DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

Como se viu, a própria noção de ações coletivas (*lato sensu*) tem encoramento histórico com a produção e percepção de políticas públicas. Os modelos preventivos, caros a essas ações, constituem sucessivos convites à inspeção de atos omissivos e comissivos dos gestores públicos, muitas vezes demandando uma postura revisional dos planejamentos coletivos pelo aparato judicial ou mesmo a necessidade de se operacionalizar promessas e princípios políticos. Nesse ímpeto, são constantes as tentativas de conciliar o princípio constitucional da justeza (ou adequação) – que clama pelo respeito ao quadro-esquemático-organizacional da república e à divisão de papéis das instituições democráticas – com a otimização dos direitos fundamentais por parte do Judiciário.

Assim, intenta-se entender como cada dimensão de bem-estar mencionada vem sendo internalizada nesse controle processual de políticas públicas e como essa feição do Judiciário cuida para que a concreção desses direitos não se dê por intermédio de avanços desautorizados no âmbito dos demais poderes, buscando antes compreender um pouco da tessitura teórica de linhas democráticas que autorizem a condução de políticas públicas ao âmbito dos tribunais. No corte teórico desse capítulo, o fio condutor dessa dissertação não será abandonado. Nessa etapa, o processo difuso e a democracia continuam em voga. Porém, com algumas ligeiras alterações no objeto de investigação.

Por aqui, adotar-se-á um conceito de democracia que, mediante minha proposta, está bastante alinhado com o que se percebe enquanto a *pragmática* da democracia no debate público, isto é, as boas relações havidas entre as diversas manifestações do Poder<sup>238</sup>. Isso porque os “poderes”, tal como posto em nossa Constituição (art. 2º), deverão se preservar harmônicos e independentes entre si. Porém, à distinção do segundo capítulo, traz-se à baila cuidados que o magistrado deve manter ao controlar as políticas urbanas uma vez concretizadas, dando às linhas desenvolvidas no segundo capítulo um pouco mais de concreção. Nisso, volta-se à questão tratada por Popper, afinal deveríamos nos questionar mais sobre os procedimentos para escolher dirigentes de diversos setores democráticos ou necessitaríamos dispender maior atenção aos mecanismos para evitar seus arbítrios?

---

<sup>238</sup> Apesar do termo poderes ser bastante divulgado e, inclusive, rubricado em nossa constituição, Aristóteles referia-se em seus textos filosóficos a um só poder.

Num sistema como o pátrio em que se admite expediente semelhante ao *judicial review* existem possibilidades de extremos na atuação judicial. Num primeiro extremo, encontra-se amplíssimo rol de principiologias; pouca clareza sobre a interação ou relações hierárquicas entre regras (infra)constitucionais; poucas possibilidades de reações do Parlamento; autopercepção do juiz enquanto ator com baixíssima possibilidade de enfrentar procedimentos de responsabilização funcional ou patrimonial por seus avanços; ministros que se entendam insulados uns dos outros, formando, cada qual, um desenho próprio de sociedade ideal no qual baseiam suas decisões. Tem-se aí uma receita que potencializa os perfis judiciários de condução despótica desse controle judicial das políticas públicas.

Ainda assim, à medida em que alcançamos outro extremo, pode-se conceber um Judiciário que se percebe completamente apartado de qualquer ideal moral ou pouco atento à captura, malversação ou corrupção dos demais poderes por ideais que deveriam ser expurgados, máxime no âmbito da jurisdição constitucional. Por óbvio, definir mecanismos de controle, freios e contrapesos, entre esses poderes é algo que demanda muita experiência na relação *teleologia* normativa e na realidade pós-edição da norma (geral ou individual). Escala-se, nisso, também para comparações entre sistemas e experiências democráticas diversas, o que não se esvai com um desenho constitucional de distribuição dos papéis e legitimação prévia de reações por algumas transgressões, por mais analítico e bem estruturado que seja a Constituição.

Posto isso, defende-se que é a empiria o domínio indispensável para, mediante arrimo do texto constitucional, calibrar o âmbito de atuação entre esses poderes. Um dos cuidados desse capítulo, assim, é justamente entender a prática de alguns institutos processuais para a um controle processual de políticas públicas que evite essas situações extremas e insalubres à relação tribunais/demais agentes políticos.

### **5.1. Hoppe e Chomsky: dois críticos da democracia e possíveis lições para a boa condução do controle processual das políticas públicas diante dos *déficits democráticos*.**

À luz desse introito, o controle processual de políticas públicas é mais um, dentre os vários mecanismos institucionais que, com constância, age para calibrar os campos de atuação entre as diversas manifestações do Poder. Tem-se por escopo ponto médio entre (I) a *autofagia* institucional (a predação de um “poder” pelo outro) e (II) a perda de credibilidade do público em seus sistemas representativos quando algum membro de Estado encampe invasão desautorizada ou pouco acertada ao espaço de atuação da livre iniciativa. Essas são duas rotas bastante conhecidas de corrosão dos sistemas democráticos.

De forma que os institutos processuais que se pretendam inclusivos à participação popular tenham de velar pela aproximação com os destinatários das políticas públicas permitindo ou mantendo-se boas relações entre o domínio judiciário com outras manifestações das direções de Estado. Para deixar mais claras essas noções, recorro a dois críticos do regime democrático<sup>239</sup>, Hoppe<sup>240</sup> e Chomsky<sup>241</sup>. Examina-se, para esses propósitos, dois textos de suas respectivas lavras. Cuidam-se de *democracy the god that failed* e *consent without consent*. Pela leitura desses clássicos, depreende-se que esses grandes problemas podem enfraquecer a cultura democrática.

Em primeiro lugar, traz-se a ideia de que consentimento nem sempre pode ser livremente instituído por operações multilaterais entre agentes diversos de deliberação e representação, ainda mais quando não se avalia o real alinhamento entre governo e população. N'outra senda, problematiza-se a democracia contemporânea como um mero títere ou um símbolo para aquietar os dirigidos — os reais criadores de ideias e condições materiais para o progresso humano — e torná-los, assim, mais suscetíveis e dóceis às espoliações, afastando-os cada vez mais da gestão de sua própria vida, impelindo-lhes uma cultura decisória de representantes maiores que não gozam de incentivos ou boa-intenção, sob promessa de recompensas repentinas e fáceis.

Chomsky enxerga, na figura do consentimento, valor-chave para as críticas democráticas, posto que o voto não é um simples instrumento de mandato para todo o tipo de decisão, mesma aquelas que sigam aos ritos pré-programados. O Judiciário, nesse passo, deveria ter maior sobriedade e abstenção nos rumos das políticas públicas, posto que não passa sequer pelos mesmos ritos de consentimentos aos quais o corpo parlamentar se submete (*déficit democrático*). A própria indefinição de limites de atuação judiciária, pode levar ao esgarçamento do tecido institucional de modo a causar dúvida e descrédito do público que não acompanha ou influencia a atuação dos magistrados, apenas seguindo-a — quando já intimado das decisões. No entanto, deixá-lo completamente à margem do processo de produção das escolhas e dos programas públicos pode o alçar à condição de mero homologador de projetos, conduzidos por outro poder, espoliativos, imorais e aberrantes do ponto de vista técnico. Eis

---

<sup>239</sup> Crítica à democracia enquanto sistema em nada se confunde com patrocínio à ditaduras. Chomsky é um célebre defensor do *anarcomunitarismo*; Hoppe do *libertarianismo*. Ambos, com ardor, enjeitam em suas obras projetos e regimes autoritários. Acreditam, pois, na criação de uma ordem social espontânea e, igualmente, ácrata, sem a presença de um Estado.

<sup>240</sup> HOPPE, Hans-Hermann. *Democracy: The God That Failed: The Economics and Politics of Monarchy, Democracy, and Natural Order*. Routledge, 2018.

<sup>241</sup> CHOMSKY, Noam. Consentimento sem consentimento: a teoria e a prática da democracia. *Estudos avançados*, v. 11, p. 259-276, 1997.

um dilema não tão simples de ser resolvido, mas que pode se guiar por parâmetros e cuidados que, por aqui, baseiam-se na empiria dedicada a alguns temas urbanos.

5.1.1. *Mobilidade urbana e a redução de déficit democrático pela inclusão de think tanks e a emulação de policy communities.*

Em boa representação, entende-se que a cidade, enquanto sistema ecológico, dispõe de zonas e interações com outros ecossistemas e que, por vezes, as pessoas que migram de uma região a outra acabam por influenciar e contatar dada cultura doméstica, levando-se em bagagens não só bens materiais como suas origens e tradições. Afora isso, nos fluxos urbanos, pessoas caminham, em ritmo pendular ou indeterminado, para propósitos diversos como repouso, trabalho, lazer ou mero cumprimento de transações econômicas. A mobilidade, pois, é uma necessidade tanto prática quanto de *trânsito intercultural*. Esse fenômeno, disciplinado na Lei 12.587/12, vê-se também como dimensão do bem-estar urbano, constituindo a condição em que se realizam tais deslocamentos.

No entanto, a título de crítica, seu conteúdo excessivamente principiológico e que confere pouquíssimas balizas às inúmeras nuances que um planejamento de trânsito pode envolver ferem, nessa apuração, a técnica legística, sobretudo no que se refira ao princípio da *necessidade*, ou mesmo da *utilidade*. O diploma peca também ao desconsiderar o caráter multitudinal dos transportes, que não de ser ponderados em bons planos abrangentes de mobilidade<sup>242</sup>. Até porque, a título de ilustração, deficiências prestacionais em estruturas como aquaviárias e aéreas, por exemplo, podem causar sobrecarga de vias pela superutilização do sistema terrestre, que, há muito, já não conta com o *modal ferroviário* por imposições regulatórias vetustas que só foram estruturalmente alteradas em dezembro de 2021.

Outrossim, não dá conta (mesmo que por intermédio de diretrizes gerais) de resolver problemas sistêmicos na movimentação de pessoas, cargas e bens ou das infraestruturas que as suportam. Da Engenharia de Trânsito até a Gestão Tecnológica da Infraestrutura, demanda-se uma rearticulação completa de juízos técnicos em uma concepção pragmática que aponha aos múltiplos jurisdicionados uma armação legislativa mais permissiva, que, desse modo, oportunize inovações para aprimorar esse sistema de transporte, o que não cede tanto espaço a maiores valorações dogmáticas e preconcepções divulgadas pelas inúmeras direções de

---

<sup>242</sup> SHIBAO, Fábio Y.; SANTOS, Mario. R.; MONTEIRO, David C. Sustentabilidade Urbana Logística, Modais e Redes de Carga. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; BRUNA, Gilda C. (Orgs.). Gestão urbana e sustentabilidade. 1ª ed. São Paulo: Manole, 2018, p. 887-911.

Estado, a exemplo daquelas que influenciam a confiança extrema no modelo gerencial e na *cultura do sistema de concessões* que permeia a América Latina como um todo.

Percebe-se defasagem em nosso modelo regulatório de concessões para o transporte rodoviário de grande porte e até mesmo a confusão entre coletivo e público (modalidade e natureza jurídica de um bem) que continuam a gerar efeitos perniciosos para os usuários em geral e péssimas condições<sup>243</sup><sup>244</sup> de transporte, inclusive os preços distantes da modicidade<sup>245</sup>, a insegurança<sup>246</sup> ou a desatualização de técnicas e bens utilizados<sup>247</sup>, pontos idealizados pela Lei 8.987/1995. Assome-se a isso, os escândalos de corrupção sistêmica no repasse de verbas e, inclusive, causando superestimulação ao consumo de veículos individuais e o pioramento do trânsito como um todo. Mantém-se o entendimento de que o *procedimentalismo* no sistema de concessões iria atrair os efeitos da efetiva concorrência no setor de transportes coletivos.

Dentro do paradigma de *Bozeman e Pandey*, as questões ligadas à mobilidade urbana tendem a ser bastante técnicas e pouco perceptíveis aos sentimentos do público. Entram mais em perspectiva questões como controle de fluxos viários, critérios de *semaforização*, projetos de sinalização de tráfego, condições geológicas para suporte de vias etc<sup>248</sup>. Não só tais temas de infraestrutura e engenharia de tráfego podem estorvar a compreensão do público em geral, como também os próprios métodos de financiamento e meios regulatórios eleitos, o que exige compreensão de muitos juízos contábeis e econômicos para se verificar o quão exequíveis são dados sistemas de provisão e gestão.

<sup>243</sup> OLIVEIRA, J. M.; VELOSO, C. B.; CONCEICAO, J. A. R.; KONDO, E. K.; BITTENCOURT, J. A. A influência do transporte público no stress e no desempenho dos trabalhadores. In: V Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGET, Resende, 2008.

<sup>244</sup>BRITO, Aline. Passageiros sofrem com a falta de ônibus e precariedade do sistema. Correio Brasiliense: Caderno Cidades. 02/02/2019. Disponível em: [https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/02/02/interna\\_cidadesdf,734919/passageiros-sofrem-com-a-falta-de-onibus-e-precariedade-do-sistema.shtml](https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/02/02/interna_cidadesdf,734919/passageiros-sofrem-com-a-falta-de-onibus-e-precariedade-do-sistema.shtml). Acesso: 03/05/2022.

<sup>245</sup> Vale a lembrança de que o Brasil ocupou, já em 2020, a frustrante 55ª posição de passe mais caro, o que é bastante alto em comparação com outros países, temos o segundo mais caro da América Latina. Com a atualização, das tarifas (além dos R\$ 4,40 percebidos à época) a tendência é de piora no Raking. (RANKING NUMBEO. Cost of Living in Brazil. 2020/2022. Disponível em: [https://www.numbeo.com/cost-of-living/country\\_result.jsp?country=Brazil](https://www.numbeo.com/cost-of-living/country_result.jsp?country=Brazil). Acesso: 03/05/2022.

<sup>246</sup> Veja-se o próprio estudo da Agência Nacional dos Transportes sobre o sentimento de insegurança por parte dos usuários (GUEDES, Cecília. A imagem da segurança pública para os usuários do Metrô de São Paulo. *Revista dos Transportes Públicos*, São Paulo, ANTP, ano 27, 2005, p. 73-81). N'outros textos a mesma agência parece querer empurrar a responsabilidade ao "trânsito volumoso" e ao transporte ilegítimo (vulgo transporte pirata).

<sup>247</sup> MODESTO, Alex S. A.; FRIEDE, Reis; CAVALCANTI, Márcia T.; DE MIRANDA, Maria G. Transporte Público na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Caos Urbano e Insustentabilidade Ambiental. *Revista Nacional De Gerenciamento De Cidades*, v. 8 n. 57. 2020.

<sup>248</sup> TAKAC, Sueli Terezinha et al. Logística De Serviços: Aplicação do Ciclo PDCA no Transporte Coletivo Urbano. *Maiêutica-Estudos Contemporâneos em Gestão Organizacional*, v. 1, n. 1, 2014.

A mobilidade urbana vem sendo alvo de ações por parte do Ministério Público, da Defensoria Pública da União (DPU) e das seccionais da OAB, que, de forma concertada, dispõem sua atenção para o cumprimento da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMB), em linhas anteriores já debatida. Uma amostra da busca por esse direito foi a proposição de ACP pela suspensão da obra do BRT (*Bus Rapid Transit*; em português, Transporte Rápido por Ônibus) no município de Feira de Santana<sup>249</sup>, ao argumento de que a contratação do serviço seria maléfica para o sistema viário como um todo, causando, inclusive, embaraços à dinâmica dos transportes coletivos.

Segundo os autores da ação, a continuidade das obras beneficiaria apenas o transporte individual de automóveis, o que, conforme a DPU, em nada se confunde com o conceito moderno de mobilidade urbana. Por esse órgão, firmou-se o entendimento de que a obra estaria em contradição com a PNMB e não serviria aos propósitos para os quais se realizou o certame e a contratação desse serviço. O Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA), no entanto, decidiu pela não intervenção na política pública encampada pelo município. Vislumbrou-se, portanto, na independência dos poderes um valor cardeal para certas objeções dos legitimados da ACP.

Vale mencionar, no entanto, completa impropriedade da declaração da DPU, uma vez que o órgão pouco fundamentou o que seria a dita “modernidade” em termos de mobilidade, a literatura técnica que a sustenta ou os valores jurídicos a substanciar intervenção ou paralisação nesses empreendimentos. Associou-se, de pronto e sem maiores esclarecimentos, a expressão transporte individual a uma negativa de utilidade para os diversos perfis de usuários. Assim, percebe-se por aqui outro tema em que o paradigma Bozeman e Pandey torna-se servível.

O tribunal baiano agiu, em vista disso, corretamente, ao ver que não poderia por si só intervir em direções preponderantemente técnicas, nas quais, aliás, o desvelo de conteúdos políticos pouco contribuiria para o bem-estar dos usuários, até porque o projeto sequer fora concretizado para se proceder a esse tipo de avaliação e não havia experiências pregressas que justificassem avaliação de insucesso ou patologias burocráticas nesses modelos. No entanto, existem questões que podem e devem ser debatidas em juízo para reformulações em tradições continuadas e reiteradas, muitas delas até mesmo acometidas por violações à concorrência (um dos componentes da ordem econômica na Lei 7.347/1985) e à governança proba, vista no terceiro capítulo.

---

<sup>249</sup> BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia TJ-BA. *Agravo de Instrumento (AI) 0020153-20.2015.8.05.0000*. Relatora: Regina Helena Ramos Reis. DJe: 30/06/2016.

Aborda-se, como ponto de partida, o texto de Frezza e Farranha<sup>250</sup>, por exemplo, na questão da concorrência dentro do sistema de concessões no transporte urbano e coletivo. Sobre as considerações dos autores, também apuro a concorrência da iniciativa privada enquanto trunfo valioso no sistema de concessões, não só do ponto de vista zetético como constitucional-dogmático (art. 170, inciso IV, CF/1988). Nada obstante, destaco que as *falhas de Estado* não residem só no sistema licitatório, mas no número de agentes que conseguem atravessar o extenuante sistema para obtenção de licenças administrativas, fato que, por ele próprio, gera consequências nocivas para o público de um eventual oligopólio estabelecido no mercado de transporte coletivo, com sistema de incentivos ruim, além dos evidentes riscos morais (*moral hazard*)<sup>251</sup> que, por óbvio, são disfunções vistas no processo pós-licitação.

N'outro ponto de vista, vê-se que modelos que dificultam e exercem controle extensivo e asfixiante de autorização podem estar em consonância com modelos de democracia delegatárias ou frágeis, uma vez que essas estratégias asfixiam o surgimento de novos *players* econômicos e se facilite grupo de *estabelecidos*, que, ao seu turno, *capturam* as instâncias regulatórias. Problemas, aliás, que costumam a ser bastante enjeitados em modelos mais estáveis de democracia. Muitos cientistas da administração já estudam o surgimento de tais disfunções burocráticas sistematizadas por Merton<sup>252</sup>, que também podem ocorrer nesse setor.

Dar-se-á, nessa intenção, um exemplo prático, de como as políticas de concessão precárias e aviltantes podem ser desafiadas sem solicitação de *sentenças aditivas* ou que importem afronta ao princípio de separação dos poderes para, com justeza, perquirir tanto o valor da governança proba como da defesa da ordem econômica pela concorrência e, até mesmo, do consumo, já que as tarifas nada módicas importavam pronta abusividade aos consumidores que não contavam com maiores opções de transportes coletivos.

Em força tarefa conduzida pelo Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ)<sup>253</sup> descreveu-se um *modus operandi* de contratações irregulares em desconformidade com diversos dispositivos legais. Na ocasião, instruiu-se peticionamento próprio com demonstrações gráficas, descrições fáticas minuciosas e referências técnicas, correlacionando-as com os dispositivos legais e institutos conhecidos como a caducidade. Assim, caso confirmada a versão do *parquet*, os próprios instrumentos normativos pré-constituídos pelos demais poderes

<sup>250</sup> FARRANHA, Ana Claudia; FREZZA, Conrado. Regulamentações Nacionais e Internacionais do Transporte Público de Passageiros. *Revista de Direito Brasileira*, v. 7, n. 4, p. 81-97, 2014.

<sup>251</sup> Designa-se como risco moral, aqueles advindos da desídia ou da perda de estímulos (mudança de comportamento pós-transação) após a firmação do contrato e o pagamento pelo seu preço (quase) integral ou, ao menos, garantia de recebimento das parcelas.

<sup>252</sup> MERTON, Robert K. *Role of the intellectual in public bureaucracy*. Oxford: Social Forces, 1945, p. 405-415.

<sup>253</sup> RIO DE JANEIRO. 8ª Vara de Fazenda Pública. *Ação Civil Pública nº 0045547-94.2019.8.19.0001*. 2019.

deveriam dar conta dessa violação *pluriofensiva* (a vários bens jurídicos). Situações que, entendo, são completamente opostas à proposição encampada pela DPU.

Veja-se que a Ação Civil Pública, na sua própria configuração legal resguarda, taxativamente, a um só tempo a ordem econômica como a ordem urbanística e todos os bens jurídicos tutelados que delas possam advir. Sem embargo, esses temas também interagem, nem sempre estando, portanto, setorializados. Eis um caso excelente de violação constitucional ao princípio da concorrência e do bem-estar consumerista dentro da dinâmica urbana dos transportes.

Ainda analisando documentalmente manifestações do próprio Poder Público sobre o transporte, é importante entender que algumas diretrizes só podem ser compreendidas em conjunto com setores particulares e por consensos de diversos multiatores que dão pequenos contributos de um conhecimento difuso, dificilmente captado por um burocrata. Ora, as próprias recomendações do MPDFT para modelo ideal de transporte apõem exemplo claro disso, pois prevê noções como preços módicos e qualidade em termos de acessibilidade, fatores que são atualizados e definidos pelo próprio grupo de usuários, a exemplo desses abaixo:

1. O emprego de tecnologias sustentáveis, que proporcionem a redução das diversas causas de poluição ambiental;
2. A integração física, tarifária e operacional dos diferentes modais de transporte;
3. A participação popular no processo de planejamento, gestão e fiscalização do sistema de mobilidade urbana do Distrito Federal;
4. A qualidade dos serviços no que se refere à regularidade, segurança, continuidade, modicidade tarifária, eficiência, conforto, rapidez, atualidade tecnológica e acessibilidade;
5. A integração do sistema de transporte urbano com os municípios do Entorno;
6. A transparência dos projetos, programas e planos relacionados à mobilidade urbana;
7. A definição de critérios de sustentabilidade ambiental objetivos para o edital nº 01/2011, que abre o processo de licitação para a renovação da frota de ônibus<sup>254</sup>.

A própria manutenção de outros direitos e garantias fundamentais, conforme há de se destacar, pode ser importantíssima nesse processo como o direito à *liberdade de expressão*. No âmbito da mobilidade urbana, há caso bastante interessante a esse respeito do grupo *Shot the Shit*. Grupo que, por meio de ação colaborativa, denunciava precariedades, distorções em demandas e falta de competitividade no setor de transportes públicos, com pesquisas e descrições ciosas. A organização, inclusive, foi encarada por muitas empresas no setor de

---

<sup>254</sup> DISTRITO FEDERAL. Ministério Público do Estado do Distrito Federal e Territórios. *Instrução MPDFT de 2012 sobre Mobilidade Urbana*. Disponível em <<http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2012/4639-mpdft-expede-recomendacao-sobre-mobilidade-urbana>>. 2012. Acesso: 03/05/2022.

transportes como de ação terrorista, mesmo que estivesse ao largo do tipo penal. Esse é um caso excelente em que ações individuais e reparatórias poderiam se comunicar gravemente com aquelas de teor coletivo, substanciadas pelos estudos e manifestações desse grupo.

Ocorre que essa participação de grupos diversos para preservar as condições de liberdade de associação, oferta e ampliação da concorrência no setor de mobilidade vai ao encontro do desenho de intervenção de terceiros que, dentro da própria realidade dos autos, busca afixar a participação de grupos que pela sua especialidade ou vocação institucional possam contribuir ativamente para os embates processuais, de modo a aliviar determinados *déficits democráticos* que possam ocorrer nesse espaço que, como cada vez mais afeito à intervenção pontual em políticas públicas, precisa contar com a participação não só de *think tanks* — como se viu no título anterior — como de eventuais destinatários que serão influenciados pelo controle mais extensivo nas políticas públicas.

Encontram-se, no próprio direito alemão, as bases para formulações que são admitidas no próprio CPC/2015 e normas que marcam a superação de desenhos autoritários em países como Portugal. Nesse modelo, via-se um direito processual engajado na participação comunitária nos assuntos públicos em períodos de (pós-)judicialização<sup>255 256</sup>. O *amicus curiae* é exemplo de ator processual que permite agregar ao processos informações, dados, estatísticas, valores sobre causas diversas, proceder à sustentações orais, exercer seu poder de influência por intermédio de memoriais e pesquisas, recorrer para reafirmar a consideração de seus argumentos por meio de embargos de declaração, além de outras destinações que o juiz possa, com maior discricionariedade, lhe atribuir como maior participação na condução de audiências instrutórias, o que pode se ater a questões que vão desde o dever informacional até arguição de testemunhas<sup>257</sup>, numa espécie de *plasticidade de atuação*<sup>258</sup>, que tem por ditame o dever de adequação e delimitação do juízo .

Aliás, como tais grupos podem marcar posições distintas, a depender da matéria é de bom tom assimilar o que Eduardo Talamini *chama de amplo convite aos possíveis amici* por meio das atrações televisas e audiovisuais reservadas ao Poder Judiciário, seu cadastro eletrônico, *clippings* e informativos. Esse cuidado, conforme entendo, visa justamente a afirmar

---

<sup>255</sup> AUTO DE ALENCAR, Alexandre; Ferreira Santos, Gustavo. *Amicus curiae*: possibilidades e limites como mecanismo de democratização do controle de constitucionalidade das leis. 2006. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

<sup>256</sup> CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação dos poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002. p. 17-42.

<sup>257</sup> MARTINS, Francelly Carellos B. O Papel do Amicus Curiae no Novo Código de Processo Civil. *REDUFES – Universidade Federal do Espírito Santo*, v.1 n.1. 2019.

<sup>258</sup> TALAMINI, Eduardo. O amicus curiae e as novas caras da justiça. *A&C – Revista de Direito Administrativo. Constitucional*, v. 20, n. 79, p. 133-185. 2020

posicionamentos contravertidos e plurais dentro desse modelo interventivo/participativo e a evitar assimetrias de poder entre grupos (contra-)hegemônicos, evitando-se, no *amicus curiae*, mero viés de confirmação de posições institucionais já conhecidas e divulgadas. Inclusive, vale destacar a importância desses grupos tanto para a formação dos precedentes como para o Direito Jurisprudencial, visto que podem, com propriedade, conferir informações sobre nuances caso a caso e problemas pós-judicialização que venham a se exurgir contra a aplicação de dada *ratio decidendi* ou, até mesmo, para evitar os efeitos do engessamento da jurisprudência.

Amplia-se, nesse sentido, o espaço processual, que não passa apenas à admitir a relação dialética entre *partes* como sujeitos capazes de ditar as pretensões levadas a juízos ou de sujeitos autorizados a peticionar nos autos. A *dualidade* comumente vista nesses processos passa a ceder espaços, nas ações coletivas, por uma *multilateralidade* de atores institucionais que por meio de intervenções (a)típicas passam a ter inúmeras possibilidades comunicacionais que, aliás, transcendem aos clássicos desenhos e debates litisconsorciais e, assim, potencializam a iniciativa do juiz no ajuntamento de diversas partes, além de flexibilizarem as exigências normativas para tais procedimentos<sup>259</sup>. Essa dita *multilateralidade* revela que o processo pode abarcar dinâmicas de grupo que superem os “vínculos estáticos e meramente bilaterais”<sup>260</sup>, onde, ainda assim, permite-se a coexistência de vários grupos com interesses leve ou enormemente distintos entre si.

Vale dizer que não só a participação de terceiros é remodelada e ampliada. Casos como o da *legitimação bifronte* ou *intervenção móvel* do poder público mostram que a atuação das partes, para lides que envolvam o múnus público, está cada vez menos roteirizada ou com distribuição prévia de papéis claros, já que o Poder Público pode não necessariamente contestar o pleito, mas concordar com (determinadas) pretensões em inicial, cooperando para que essas associações entre civis sejam também possíveis amigos da corte. Posto isso, fica viável que grupos como *Shit the Post*, o CADE (nas questões concorrenciais e de cartéis no sistema de outorgas) e até mesmo a própria Administração, pela legitimidade bifronte, possam, no âmbito da mobilidade urbana e dos transportes públicos denunciar imprudências e imperícias no desenho de concessões que mais aviltem do que contribuam com os usuários.

Nada obstante toda essa discussão de ordem técnica, é possível também recolher do público, na própria ambiência processual coletiva, algumas reivindicações dos próprios

---

<sup>259</sup> Sobre tais características litisconsorciais, veja-se: ALCÂNTARA, Ariana Garrett; VALLE, Kelly Cristina Perim; DOS SANTOS, Telma Maria. Litisconsórcio Facultativo e Suas Particularidades. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado de Goiás*, n. 23, 2007.

<sup>260</sup> EID, Elie Pierre. *Multilateralidade no processo civil: divergência de interesses em posições jurídicas*. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n° 74. 2019.

usuários ou afetados pelo transporte para que o corpo técnico possa rever se seu planejamento está de acordo ou não com suas estimativas iniciais e possam avaliar quais perfis de destinatários necessitam de alguma redução de externalidade, animando-se assim o ciclo de políticas públicas para inovações ou atualizações de teor tanto *normativo* como *dispositivo-infralegal*, pois seu sistema pode — não só por meio da fixação em sentença e tutela de caráter provisório das obrigações de dar e fazer — publicizar informações recolhidas na fase de instrução ou cognição, de modo a apaziguar certas assimetrias de informação do gestor público, tanto aquele que mantém mandatos eletivos quanto vínculos profissionais para com a Administração. Isto é, almeja-se a manutenção de um fluxo informacional entre Legística, Regulação Setorial e da cognição processual.

Desse modo, em todo o controle de políticas públicas, para amortecer eventuais déficits democráticos, deve se considerar as visíveis disparidades nos mecanismos já instituídos para assegurar a participação de *policy communities*, isto é, arenas sociais externas aos centros decisórios (v.g. as *extraparlamentares*) para também influenciar as tribunas. Vale dizer que as instâncias administrativa e legislativa, ao apreciarem impactos ambientais, inclusos os ambientes construídos, já contam com uma certa tradição de grupos de influências que podem livremente contestar e exercer seu poder de influência para condução do múnus e dos rumos públicos, a iniciar pela mera consulta e resposta à questionários, em que pese haver ideal de interação significativa entre sociedade civil organizada e modos de governança coletiva.

Por ora, o Judiciário começa a admitir figuras como *amicus curiae* que mesmo não sendo tão diversos em termos de natureza jurídica e modos de organização como ocorre na *policy communities* — com veículos de mídia, grupos de pressão, expressões acadêmicas, agrupamentos sociais mais dispersos que tenham condão de influenciar dada expressão política<sup>261</sup> — passam a dar uma ideia de participação de terceiros mais ampla do que aquela prevista na condução das demandas individuais. A responsabilização econômica como consequência do processo, não é, por aqui, o principal incentivo, mas sim o fornecimento, ao Judiciário, de informações relevantes sobre a *cientificidade* e os impactos nas decisões possíveis ao ator judicante. Temas melhor debatidos abaixo.

### 5.1.2. *Riscos urbanos e a redução de déficit democrático: pela inclusão das metas-polícies e do paradigma Bonzeman e Pandey na ponderação dos provimentos liminares*

---

<sup>261</sup> Definição de: PAL, Leslie, *Beyond Policy Analysis – Public Issue Management in Turbulent Times*, 5° ed. Toronto: Nelson Education, 2014.

Como se viu, o juiz-controlador sempre deve ter em mente a distinção ou a necessidade de mínima decantação entre o que depende do crivo humano (as direções e opções de Estado que compõe a dimensão política) e a dimensão externa ao seu controle (saberes contemplativos a afigurarem dimensão técnica). No paradigma de *Bozeman* e *Pandey*, questões como ordenação territorial, levadas, em muito, a cabo pelas políticas de zoneamento e loteamento, tendem a induzir considerações multifacetadas, numa ou n'outra direção desse tipo de avaliação.

De acordo com os pesquisadores Barry Bozeman e Sanjay K. Pandey<sup>262</sup>, o teor desse tipo de política (tendente ao espectro técnico v. tendente ao espectro político) pode influenciar o tempo demandado para o alistamento de opções e a tomada de decisão, os modos e os controles na produção do debate, os graus de consenso, os custos de análise e a estabilidade decisória. Veja-se que todos esses critérios, divulgados na *Gestão de Políticas Públicas* e nas *Ciências da Administração em geral*, são determinantes para averiguar a necessidade de provimento judicial provisório ou de urgência. Em todo o cenário urbanístico, existem riscos de natureza humana ou ambiental que demandam esses entendimentos mais céleres e de acordo com os critérios aqui resgatados. Ocorre que, à luz do que preza o título acima, o Judiciário pode se utilizar de *think tank* para saber o que pode ser ou não mais voltado à produção de consensos políticos ou técnicos.

Diante disso, cabe citar o exemplo do Ministério Público de São Paulo e do CAJUFA (Centro de Apoio aos Juízes da Fazenda Pública e Acidentes do Trabalho da Capital) em sistematizar alguns critérios técnicos que possam importar nessa dinâmica. Nisso, o CAJUFA pode avaliar interferências nocivas dos construtos humanos no ciclo hidrológico, erosão nas margens d'água, estabilidade pedológica (referente ao solo), dinâmicas dos deslizamentos etc<sup>263</sup> com relativos consensos científicos que podem abreviar a produção de entendimentos sobre as providências que os amenizem, guiando o deferimento da tutela provisória. É claro que existem fatores de risco um pouco mais nebulosos. Nem por isso, sujeitos à vontade política, o que demanda reconhecimento da precaução nos entendimentos urbanos. Tais dúvidas científicas, no entanto, podem demandar provimentos menos assertivos sobre as soluções possíveis, o que fica traduzido em ordens mais genéricas para estudos e medidas públicas na remediação da crise, dever em que o CAJUFA pode auxiliar.

---

<sup>262</sup> BOZEMAN, Barry; PANDEY, Sanjay K. Public management decision making: Effects of decision content. *Public Administration Review*, v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004.

<sup>263</sup> CARVALHO, C. S.; NOGUEIRA, F. R.; GERAB JUNIOR, J.; ZARIF NETO, J.; LUDEMANN, S. M. RELATÓRIO 2020 CAJUFA: Diretrizes para Análise de Risco Geológico-Geotécnico em Áreas Urbanas. 1ª ed. São Paulo: Roberto Araujo, 2020. v. 1. 60p.

Falar sobre cada um deles seria, hoje, difícilimo, dada a quantidade de novas políticas públicas em termos de bioengenharia e gestão urbano-ambiental, como os *serviços baseados na natureza* cuja implementação, em planos diretores de revisão demorada, pode ser sugestionada sem que os magistrados e o *parquet* interfiram no poder regulamentar da Administração ou no exercício legiferante, aproveitando-se da perspectiva de evolução tecnológica para aumentar o rol de possibilidades de controle, aplicando-se os mesmos entendimentos deduzidos para a cognição executiva (cf. *título 4.5.*). Inclusive, aos auspícios do paradigma de Bozeman e Pandey, tal como visto acima, a produção antecipada de prova técnica, estatística e pericial pode ser relevantíssima e se guiar por esses parâmetros.

Por aqui, abordada a relação processo coletivo e tutela provisória, lembro Voltaire de Lima Moraes<sup>264</sup> que diz serem os riscos sistêmicos e irradiados para o tecido social — o que entendo da expressão “juízos de interesse social” — fatores que levam a uma redução da parcimônia por parte do Estado-juiz na tutela provisória. Portanto, afóra os riscos ecológicos propriamente ditos, está a eminência de concretização dos conflitos socioambientais, ambos podem causar essa redução no estado de parcimônia nas ACPs. Esses últimos parâmetros, porém, são questões que dependem do crivo e da dimensão humana, demandando tempo pouco maior de análise e menor produção de consensos e previsibilidade.

Portanto, quando falamos em riscos urbanos, falamos não somente com relação à compatibilização entre estruturas naturais e construídas — com a provisão de estabilidade e segurança geológica, que atendem justamente às questões relacionadas com a integridade da vida e dos bens dos habitantes — estamos a falar, ademais, sobre conflitos pela disputa e produção do próprio espaço urbano, algo não tão dimensionável quanto as ciências naturais podem coordenar em termos de análise/inferência. Nesse âmbito, tem-se como ponto controverso a demonstração do perigo de dano grave e difícil reparação, casos em que muitas tutelas são deferidas. Na decisão abaixo, em vista disso, tem-se tutela provisória de questão social que foi deferida mediante o seguinte argumento do Ministério Público.

O *periculum in mora* está configurado na humilhação diária a que estão sujeitas as pessoas que vão aos prédios para obter atendimento, porém não conseguem acesso e se conseguem tem problemas de acesso aos banheiros e outros setores, retirando dessas pessoas a dignidade de vida de qualquer ser humano<sup>265</sup>.

---

<sup>264</sup> MORAES, Voltaire de Lima. Dos provimentos provisórios na ação civil pública e/ou na ação coletiva. *Direito & Justiça*, v. 39, n. 2, p. 197-203, 2013.

<sup>265</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Primeira Turma, *Agravo de Instrumento nº (AI) 00451279720168190000*, Rel. Min. Ferdinando Nascimento, DJe: 13.02.2017.

Por óbvio, nem sempre a atividade jurisdicional poderá se valer de técnicas de provimentos provisórios das divisões e conflitos territoriais urbanos, sobretudo naqueles de cariz mais social do que técnico, decisão mais alocada no aspecto político, ainda mais em situações que envolvam: (i) conflitos horizontais de direitos fundamentais (ii) de mesma natureza (iii) atuação repressiva (iv) situações em que precisa haver diálogo continuado, em cenários com pouca clareza (v) probabilidade de adensamento do conflito pela *heterocomposição* (vi) caráter subjetivo dos valores discutidos em ambos os polos (vii) padrões pouco reconhecíveis de causa e efeito, isto é, questões que desafiem a eficácia de uma *cognição exauriente*.

Cita-se, nesse sentido, conflito que, a um só tempo, trata “da defesa da ordem urbanística” como da “honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos”, os conflitos entre associações culturais e religiosas pelo uso do espaço urbano para consecução de seus cultos. Na visão de pesquisadores como Maurício Velasco<sup>266</sup> que verificou relação estrita entre a morfologia/malha urbana e o mapeamento de grupos sociais diversos, cujo zoneamento descuidado pode adensar disputas. Hoje, muitos deles, organizam-se numa concha de retalhos de espaços fragmentados que estimulam a estranheza e conflituosidade.

A proximidade física entre organizações dissidentes em termos de crença e de hábitos culturais pode, então, incitar competições, inclusive de dimensões não só verbais. Nesse tipo de situação, sobretudo quando não se comprova eminência de ações discriminatórias ou atuação mais incisiva e necessária de prevenção aos conflitos, talvez seja de muito mais valia fazer uma avaliação criteriosa e estável de instrumentos propícios como *Estudos de Impacto de Vizinhança* do que um juízo de prelibação para substituição da política pública e banalização do princípio da precaução.

Entrementes, essa distinção nem sempre é fácil de ser feita no mundo fenomênico. Situações como conflitos entre grupos neopentecostais e expressões de matriz africana podem muitas vezes externar conflitos que levam à depredação patrimonial e contendas tanto físicas quanto verbais entre líderes religiosos, como mães/pais de santo e pastores. Portanto, utilização de *think tanks* como Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e as associações religiosas que representam os diversos grupos, ajuda na identificação de situações que demandam uma ação comissiva e preventiva, de forma a antever efeitos adversos da mora

---

<sup>266</sup> VELASCO, Maurício. H.; GONCALVES, Raquel. G. Morfologia urbana e distribuição de grupos sociais: rivalidades e divisões espaciais em São João Nepomuceno / MG. *Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, v. 10, p. 1-22, 2021.

judicial e a resguardar o patrimônio físico e cultural de terceiros, muitos deles inclusive tombados. À luz de tudo isso, monitora-se se há ou não indícios de que a *cognição exauriente* pode ser aguardada.

De todo o exposto, o desafio do controle processual de políticas públicas por *juízos prelibatórios* às políticas/situações emergenciais, sejam elas de teor nacional ou regional, é a própria indefinição e *provisionalidade* dessas políticas, muitas ainda em fase embrionária como a formação de agenda, sem que se tenha um referencial passado ou um corpo de evidência e discussões adequado para sua montagem. Como muitas dessas medidas podem importar constrição às liberdades, é importantíssima a convocação desses grupos para saber sobre (des)necessidade de se tomar ou não medida provisória ou *inaudita altera partes*.

Nisso, é preciso considerar que o controle processual que mantenha um mínimo de *déficit democrático* depende, enormemente, da maturidade do arranjo institucional controlado, o tempo que se teve para debater as causas da crise e as implicações de cada possível solução, afinal seja no estabelecimento ou no controle da política pública é vital apurar o quanto cada arena democrática pôde analisar, realizar propostas e decisões, fazendo-se com que tais intenções (valorações) se tornem ações (técnicas), sob pena de se produzir *pseudopolíticas*, com intenção legítima de se resolver o problema público, quando pouco se sabe sobre como fazê-lo<sup>267</sup>.

Além do que, as situações emergenciais podem envolver técnicas novas de incentivos públicos, para além daquelas de teor impositivo-sancionatório, como os *nudges* e as *políticas premiais* que, com atenção especial para emergências<sup>268</sup>, onde haja possível iniquidade na imposição de sanções pela indeterminação das relações e dos níveis de (co)causalidade, permite-se influenciar a *arquitetura das escolhas* dentro dos desígnios coletivos. Nisso, o Judiciário não está tão afinado, mesmo dentro das decisões tomadas de forma emergencial — cuja estabilidade será futuramente confirmada — com a tomada de disposições que reconheçam outra coisa senão imposição de uma reparação/obrigação, o que, como fora argumentado, pode ser especialmente complicado nas situações de crise.

Fica, portanto, a reflexão de que, ao se controlar políticas públicas, deve-se considerar que os tipos de resposta — das dissuasivas às impositivas — que se pode ou se procura empreender em cada “poder” são visivelmente distintas, pois nas *meta-polices*, o Judiciário

---

<sup>267</sup> SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

<sup>268</sup> BARBOSA, Jessica Rabelo; ATHIAS, Arianne Brito Cal. Política pública emergencial e o novo mecanismo transdisciplinar. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, v. 6, p. 58, 2020.

tende a ter um leque menor de respostas possíveis às situações de crise. Por isso mesmo considera-se importantíssimo o papel desenvolvido por *think tanks* como CAJUFA que podem esclarecer o Judiciário não só sobre a evolução das discussões, avaliando-se o tempo, o corpo de evidência e a (ir)realização para coleta de opiniões nos embates, bem como sobre suas limitações técnicas para decidir, mesmo que de forma emergencial. Podem ainda esclarecer o que depende da intenção de implementar resposta à crise e o que está vinculado ao progresso dos embates técnicos, vide a *Tipologia de Gustafsson* que, por exemplo, nós da ideia de como é sinuosa a relação entre *reais intenções* de um ator (no caso do Judiciário, falam-se em exigências) e as *maneiras de se resolver* um problema público.

5.1.3. *A questão habitacional urbana e a redução de déficit democrático pelo repensar da coisa julgada: tornando a instância judicial menos linear e mais cíclica.*

A questão habitacional, no âmbito urbano, também se apresenta como uma das faces dos direitos sociais constitucionais, passando a ser inclusa na CF/1988 a partir da Emenda Constitucional Nº 26. Ainda, segundo Sarlet<sup>269</sup>, tal dimensão abarcaria tanto um agir positivo, com o dever prestacional de oferecer boas condições habitacionais — aqui, acrescenta-se, que é preciso também velar pela ordenação territorial ou amparando os que não tenham morada —, quanto um status negativos para que não haja violação à moradia de outrem.

Segundo entendimento irradiado pelo *Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU*, a habitação congloba não só o direito a um lar como também a um alojamento adequado. Nacionalmente, e.g. aspectos como a precariedade, o adensamento das habitações, as coabitações familiares, custos excessivos relacionados à manutenção e posse do imóvel compõem o chamado déficit habitacional. Pois bem, na ordem contrária dos temas vistos acima, a questão habitacional envolve, em altíssimo grau, condições e consensos econômico-culturais que envolvem desde a qualidade das instalações até *metavalores conflitantes* como dignidade da pessoa humana e usos e destinações do território (a especulação imobiliária vs a função social da propriedade) (o direito de construir verticalmente vs externalidades ambientais negativas).

Sem embargo, concretiza-se modelo processual em que são reunidas características como: “a vontade e o pensamento do grupo, expressos em hábitos, costumes, símbolos,

---

<sup>269</sup> SARLET, Ingo. W. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, conteúdo e possível Eficácia. *Arquivos de Direitos Humanos*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 137-192, 2002.

fórmulas ricas de sentido, métodos e normas de comportamento, então não se pode recusar a esta atividade vária e multiforme o caráter de fato cultural”<sup>270</sup>, cenário em que o processo não dá conta em neutralizar as singularidades culturais de um dado tempo e espaço<sup>271</sup>. Afinal, as opções políticas do direito material formam primeira influência ideológica do direito processual. Não só isso. Existem outros fatores que fogem à pretendida pureza do raciocínio lógico-técnico também a influenciar os julgados, dentre eles, inclusive as próprias faculdades pessoais do magistrado, que colidem com as teses outrora firmadas. Nisso, indaga-se como entra a questão da coisa julgada para fatores tecno-políticos que possam mudar conforme a localidade e a própria evolução cultural humana.

A coisa julgada, segunda recepcionada teoria de Liebman<sup>272</sup>, resguarda em si conteúdo político que clama não só pela *afirmação da autoridade jurisdicional*, como o *resguardo da paz social e a resolutividade dos conflitos*. Porém, é ainda desafiador pensar a sua aplicação nas questões que envolvam pretensões difusas que afirmam, à diferença das individuais, dissidências entre vários acordos sociais, além das várias acomodações e valorações culturais. Questões que não são deduzidas num único território ou corpo legislativo. Esses parâmetros mudam com constância, e em todos os níveis da federação, fazendo-se com que haja grandes desafios para determinar sua afirmação nesse teor.

Sobre as mudanças nos aspectos normativos, por exemplo, o STJ afirmou, por questões de direito intertemporal, não ser cabível modular ou inovar interpretação jurídica em matéria ambiental por mudança legislativa que não seja contemporânea ao transcorrer dos fatos, nem para ajustar o patamar protetivo para níveis mais rigorosos, nem para abrandá-los<sup>273</sup>. Decidiu-se também corretamente que os juízos preliberativos<sup>274</sup> como aqueles dados no julgamento de liminares e tutelas provisórias, não poderiam em nenhum caso compor o rol de matérias não postas em discussão. Essas decisões — apesar de surgirem para a proteção das estruturas ecológicas per se — podem ser aplicáveis ao processo urbanístico, dada as conexões normativas e principiológicas entre ambiências construídas e preservadas.

---

<sup>270</sup> LACERDA, Galeno. Processo e cultura. *Revista de Direito Processual Civil*, São Paulo, n. 3., p. 74-86, 1962, p. 75.

<sup>271</sup> CANDIDO, Angélica Giosa. Relativização da coisa julgada ambiental em virtude de inovação científica ou tecnológica. In: *IX EPCC - Encontro Internacional de Produção Científica – UniCESUMAR*. 2015.

<sup>272</sup> LIEBMAN, Enrico. T. Decisão e coisa julgada. *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, v. 40, 203-270. 1945.

<sup>273</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). Recurso Especial 1.693.952/SP. Rel: Herman Benjamin. DJe: 14/09/2020.

<sup>274</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). Agravo Regimental no Recurso Especial: AgRg no REsp 1296959 SP. Rel: Humberto Martins. DJe: 19/02/2013.

Com as recentes decisões da Corte ao afastar a limitação territorial da coisa julgada<sup>275</sup> (teor do art. 16 da 7.347/1985), pode até se afastar maiores ameaças ao princípio da Isonomia, tanto para aqueles que são acusados de infrações ambientais quanto para eventuais vítimas, além disso, pode-se também se observar válvula de escape a certa disfunção burocrática<sup>276</sup>, uma vez que os legitimados não têm de propor uma ação para cada Estado. Porém, a mera retirada ou desconsideração desse texto pode ser pernicioso na medida em que se afasta a condição de cada jurisdição avaliar as singularidades geográficas de um mesmo impacto ambiental que afeta de modo distinto regiões diversas. Esse fator está a compor a *mens legis* desse comando, que poderia ter ganhado interpretação conforme, para em casos que justificadamente se apresentem distinções, sejam nos assentos ecológicos ou nos usos ambientais guiados pela tradição e cultura de cada atividade, tomar-se-ia proveito do julgamento n'outro local, para evitar generalizações da tese jurídica com base nas decisões do juiz preventivo.

Mas, no que concerne à mudança dos fatos em si, no entanto, permanece questões bastante penumbrosas, isto é, que não foram sanadas detalhadamente pela jurisprudência. Na coisa julgada, há modalidade chamada *rebuc sic standibus*. Numa proposta de diálogo das fontes, seria possível promover um resgate das exceções ao *pacta sunt servanda* para algumas matérias de Direito Público que excedem à ótica da responsabilização (extra)contratual, sobretudo aquelas mais volúveis e marcadas pela inovação fática contínua, como parecem ser as ambientais. Inclusive, algumas doutrinas já conferem destaque às relações ambientais *como relações continuadas*, uma condição que nasce para obrigações de teor privado, mas que podem ser, de plano, aplicáveis à questão difuso-urbanística.

Infelizmente, em que pese a excelente proposta de Maurício Matte<sup>277</sup> (que prevê a utilização de um instrumento próprio de *revisão da sentença em ação civil pública*) o fato é que tal mecanismo ainda não encontra, sequer ao largo, sinalização de recepção por parte da jurisprudência. Há outros textos que defendem uma relativização da coisa julgada ambiental<sup>278</sup>, pelas *inovações tecnológicas* ou pelas condições de educação e conscientização ambiental. O mais admissível, no entanto, ainda é a Rescisória com sua exigência de violação manifesta à lei, conforme debateu-se no *item 4.5.* dessa pesquisa.

---

<sup>275</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). RE 1101937/SP. Relatoria Original: Nancy Andrichi. DJe: 07/4/2021.

<sup>276</sup> A esse respeito, ver: DE MORAES, Ricardo Quartim. Litispendência entre ações civis públicas à luz do artigo 16 da Lei nº 7.347/1985. *Revista de Informação Legislativa*, v. 51, n. 203, p. 219-235, 2014.

<sup>277</sup> MATTE, Maurício S. *Revisão da Sentença em Ação Civil Pública por Alteração do Estado de Fato*. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

<sup>278</sup> BIOEN, Grayce Kelly; LEAL, Augusto Antônio Fontanive. Meio Ambiente e Coisa Julgada Relativizada. *Revista Direito & Paz*, v. 2, n. 35, p. 36-49, 2016.

É certo, a título ilustrativo, que o próprio Teori Albino Zavacski, um dos grandes teóricos do sistema *microprocessual coletivo* parecia admitir um procedimento próprio para essa revisão, mas centra-se em questões econômicas. Por essas razões, irei me ocupar na demonstração sobre possíveis paliativos para ausência de um sistema revisional mais condizente com as peculiaridades da coisa julgada ambiental-urbanística. Numa primeira via, a proposição de pleito rescisório com pouco menos de rigor à previsão de manifesta violação à ordem jurídica, poderia ser apontada enquanto solução. Entrementes, essa saída não é tão cômoda como se viu no item 3.3. visto que pode ser usada como joguete político, aplicado em relações com pouquíssima mudança no estado fático e revisão apenas da forma com a qual se manejou o ordenamento jurídico para se deduzir entendimento judicial *x* ou *x'*.

A proposição de outra ACP em que se enseja *distinguish* de decisão anterior também não se mostra adequada, visto que apenas realça o sentimento burocrático na readmissão de etapas processuais que seriam dispensáveis caso houvesse sistemática própria com vistas a apenas revisar a sentença para produção de nova tese judicial, afora que é difícil, no próprio Judiciário, definir quando a proposição de uma ação está abarcada pelo que já fora decidido n'outra<sup>279</sup>. O transporte *uti utilibids*<sup>280</sup>, nesse sentido, é outro possível paliativo mais conveniente para a falta de previsão legal específica sobre a relação coisa julgada ambiental e para as maneiras de se revisar suas inovações nas relações fáticas.

Apesar disso, a solução não se apresenta como ideal, por oferecer vantagem àquele que esteja apto, econômica ou juridicamente, para constituir meio técnico com o fito de levar essas distinções para um juízo executivo próprio. A despeito desse inconveniente, parece-me configurar relação bem menos dispendiosa, ou mesmo perniciosa, à segurança jurídica do que aquelas soluções retratadas acima, uma vez que se abreviam as discussões apenas para o que ainda não foi ponderado a título de distinção fática, tampouco ventila mudanças radicais no que já fora abordado na relação jurídica que baseia a pretensão executiva individual.

Nessas discussões, ainda assim, remanesce uma dúvida. Qual o ponto de disrupção (profundidade do fato superveniente) que permite, dentro da discricionariedade judicial, desafiar eventual revisão de uma *decisium* que poria a estabilidade decisória como bem não mais importante do que a apreciação jurisdicional de fato novo? Parece, ainda assim, que um

---

<sup>279</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça STJ (Primeira Turma) - Recurso Especial1449896/PE. Rel: Benedito Gonçalves. DJe: 02/02/2016.

<sup>280</sup> Para averiguar as diferenças entre essa modalidade de coisa julgada coletiva e as demais, ver: SANTOS, Ronaldo Lima dos. Modalidades da coisa julgada coletiva. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, n. 27, p. 205-219, jul./dez. 2005.

dos grandes desafios no controle processual de políticas públicas passa por conciliar o caráter cíclico dessas com aquele mais *linear-terminativo* das decisões judiciais que as revisam.

Em minha avaliação, temas como habitação, amplamente discutidos em linhas próximas, nos mostram que, por mais que haja sentença deferindo direito ao um grupo difuso, caracterizando condições em que serão reparadas ou agraciados com obrigações de fazer por parte de um ente civilmente responsável, nada se impede que o ressarcimento material possa ser majorado por condições fáticas que inovem e agravem a situação daquele que procurou ação individual para perquirir seu direito. Parto, então, para algumas discussões que envolvam o tema da habitação para explicar esses caminhos processuais.

Dessa forma, respeitadas as condições do CPC/2015 não se impede o cúmulo do pleito ressarcitório com outra medida mais específica para resolver conflitos habitacionais. Tanto o arbitramento dos danos quanto as obrigações de fazer devem considerar a variabilidade de *déficits* habitacionais — que vão desde o comprometimento da renda com alugueres, perpassando adequação das estruturas para padrões minimamente condigno de vida, até a *densidade cohabitacional*<sup>281</sup> —, as relações de inaccessão/presença de estruturas habitáveis, a (in)segurança geológica de cada região que pode contar com disposições arquitetônicas e poder médio aquisitivo distinto dos habitantes que recorrem a opções irregulares e menos seguras; além dos modelos e as condições de serviços públicos relacionados à habitação como saneamento, energia, segurança e saúde que podem mudar a maneira como as habitações se organizam, de enclaves fortificados com certa independência dos sistemas coletivizados de fornecimento em dadas regiões até sistemas habitacionais compartilhados.

Essas condições, além de mudarem com frequência, especiam-se conforme cada território, motivos pelos quais não é tão simples pensar na *eficácia preclusiva*, as relações *ergam omnes* e na *abrangência territorial decisória* em termos de Ação Civil Pública. Nos próprios modelos habitacionais que avancem sobre estruturas naturais, a relação preservação do meio ambiente *versus* garantia da habitação para dados públicos pode demandar decisões judiciais diversas sobre os modos de reparação da própria biota, que dependem do tipo de impacto ambiental, da estrutura afetada e das condições econômicas dos infratores.

Nessa esteira, conforme mostram Valéria Cardin e Haroldo Barbosa<sup>282</sup>, existem modos e modos de se promover reparação das estruturas naturais aviltadas, desde restauração natural

---

<sup>281</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2020.

<sup>282</sup> CARDIN, Valéria Silva Galdino; BARBOSA, Haroldo Camargo. Formas de reparação do dano ambiental. *Revista de Ciências Jurídicas–UEM*, v. 6, n. 02, 2008.

e da recuperação *in natura*, passando-se pelas medidas compensatórias e mitigadoras que variam de acordo com aspecto econômico e ecológico que visam a abrandar os impactos. O que pode variar, obviamente conforme o público, condições específicas do local e a presenças de capital científico-tecnológico para reparar e abrandar os impactos, fatores em que a imposição inegociável e estanque *de coisa julgada ambiental-urbanística* para todo um território não se mostra cômoda.

Dentro disso, seja num modelo onde o julgador se valha de uma série de *think tanks* para tomar decisões acerca de provas técnicas, questões probabilísticas e de gestão de risco, ou n'outro em que atua como *juiz de hermes*<sup>283</sup> ao apurar e mediar contendas de teor cultural e altamente subjetivas e volúveis, vale a regra de que provas e fundamentações havidas nesses embates se dirigem ao processo e não ao julgador propriamente. Portanto, há, nesse tipo de lide, um *dever de esclarecimento* daquilo que, formalizado ou não ao longo dos autos e peticionamentos, influíra no convencimento do julgador, até para o controle recursal das instâncias que não guardem tanta proximidade com o caso quanto aquelas de piso, mas que, ainda sim, podem formular teses que intervenham na continuação de outras contendas semelhantes ou completamente mutáveis<sup>284</sup>. Esses cuidados se dão, justamente, para se definir melhor os limites da coisa julgada.

Nesse limiar de questões técnicas e político-operacionais, por certo, a Ação Civil Pública não se afigura enquanto solução heroica ou mesmo ideal a toda espécie de pretensão vinculada à gestão democrática das cidades. Pela retenção de tipos muito abertos e progmatícos dentro da Lei 7.347/85, conforme exemplos examinados no terceiro capítulo, existe um certo tipo de *experimentalismo*<sup>285 286</sup> quando se fala na *procedimentalização* adequada às suas finalidades processuais, havendo-se de se tomar enorme cuidado na interação que esse microsistema preserva com relação a outros como regime geral do CPC ou sistemas especiais como a própria ação de improbidade na preservação do patrimônio público. Isso tudo demanda

---

<sup>283</sup> *Juízes de Hermes* é um perfil concebido pelo autor e jurista francês François Ost que dita um magistrado mais receptível à mediação das partes.

<sup>284</sup> Nesse sentido, cabe a leitura de Jerome Frank para afastar o estigma de *protagonismo das cortes superiores*.

<sup>285</sup> Expressão que veicula TEIXEIRA, Carlos Sávio. *Experimentalismo e democracia* em Unger. Lua Nova. n. 80, p. 45-69. São Paulo: 2010.

<sup>286</sup> “O experimentalismo é, entre outras coisas, uma prática coletiva de descoberta e de aprendizagem. No pensamento de Unger, essa ideia é, primeiro, ancorada na visão de que o possível não está predeterminado e que há uma relação íntima entre o entendimento do real e a imaginação desse possível. O possível que conta é o que está adjacente e, nesse sentido, a escolha das instituições será decisiva para permitir o processo coletivo de descobri-lo e construí-lo. Este é o significado mais profundo da definição *ungeriana* da democracia como organização institucional do experimentalismo coletivo” (*idem, indebim*).

certa inteligência organizacional até que se possa chegar a entendimentos mais cognoscíveis ao público e aos demais operadores.

5.1.4. *A questão infraestrutural urbana e a redução de déficit democrático pela negociação processual: trazendo a consensualidade para os poderes neutrais e para o modelo garbage can*<sup>287</sup>.

No tema da infraestrutura urbana, esse paradigma de negociação entre poder público e manifestações privadas vem, inclusive, irradiando influências para os desenhos regulatórios de fatores como saneamento, transportes, desde os terrestres até os aquaviários, e facilita até mesmo a ordenação e edificação da estrutura predial, territorial e de vias urbanas. Conforme valiosas lições de Mascaró e Yoshinaga<sup>288</sup>, a infraestrutura urbana envolve um emaranhado, mais ou menos organizado, de várias redes, tais quais as de esgotamento e abastecimento; de telecomunicações; de geração e distribuição de energia; estruturas de grande porte como vias de rodovias até as mais elevadas como calçadas.

Nesse sentido, é preciso lembrar que o modelo gerencial de administração nos levou a regulação e a setorialização de muitos fornecedores privados. Hoje, no entanto, tal como em outros temas dos sistemas regulatórios, a regulação não parte tão-somente de relações de *normatização/punição*, são várias as teorias que trazem outras políticas de incentivos regulatórios que não aquela de teor meramente sancionatório pelo descumprimento do que fora endogenamente produzido pelos órgãos que têm licença para regular. Teorias como as da *regulação processual administrativa* de Steven Croley<sup>289</sup> e da *regulação responsiva* de Ayres e Braithwaite<sup>290</sup>, mostram lógicas em que a administração não pensa apenas em estruturar um desenho hermético ao público para regular, mas sim nos estímulos e na cooperação que engendra nos terceiros-regulados.

Suas utilidades são bastante notáveis em temas urbanísticos, uma vez que as preferências intertemporais dos grupos (cesta de serviços públicos) e as tipologias urbanas, com todos os seus motivadores culturais e comerciais, podem mudar substancialmente, de maneira

---

<sup>287</sup> Em políticas públicas, no notório modelo *garbage can* (lata de lixo) de tomada de decisão, os planejadores, longe do contexto social sobre o qual decidem, podem criar uma série de soluções distintas e para cada cenário ou transformação possível e, assim, após elegerem uma opção, poderão, no futuro, reciclarem as alternativas quando as exceções ou mudanças se imponham, reduzindo-se os riscos da generalização.

<sup>288</sup> MASCARÓ, Juan L.; YOSHINAGA, Mário. *Infra-estrutura urbana*. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2005.

<sup>289</sup> CROLEY, S. P. *Regulation and Public Interests: the possibility of good regulatory government*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

<sup>290</sup> AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

a enjeitar estruturas normativas muito generalizadoras e que pouco primam pela empiria nos atos de ordenação das estruturas físico-urbanas.

Aqui, revela-se que mais do que um possível promotor de avaliações de impacto regulatório de medidas legais ou de adaptações normativas provisórias em situações emergenciais. Nesse passo, o ambiente processual também é um informador da axiologia pós-normativa, isto é, do confronto de valores idealizados pelos legisladores e de fato recebidos pela população visada. No entanto, muitas relações judicializadas, cujo desenho em si já pré-determinado e afeito à identificação de um devedor e credor, um culpado e um eximido e assim por diante, podem afastar esse cariz de produção de consensos para regulação dos serviços públicos de infraestrutura, levando-nos a crer numa ótica muito mais dogmática do que prático-deferente às relações desenvolvidas para com público e os fornecedores.

Aliás, não é desnecessário falar em outras questões como a *fragmentação* das causas de pedir<sup>291</sup> levando-se à perpetuação de alguns litígios, o aumento de custos de transações com questões ambientais que, em tese, estão cobertas pelo manto da imprescritibilidade e não abarcadas pela teoria do fato consumado ou com regimes pouco mais flexíveis para o instituto da coisa julgada. Válido lembrar que a literatura ambiental técnica já aponta enorme dificuldade em se contabilizar relações (ou os *custos de oportunidade*) de diminuição com eventuais externalidades negativas e o custeamento (global ou marginais) de dada política pública ambiental<sup>292</sup>. Os próprios caminhos da audiência pública — por aqui, extensivamente apontados — podem sim levar a algumas confusões entre a participação popular e um modelo mais orgânico e sedimentado de administração pública consultiva (v.g. as comissões representativas)<sup>293</sup>. Neles, como ilustração, nem sempre se apontam critérios muito claros para (não) instauração dessa solução jurídica.

Não obstante a isso, diversos membros do escol do Direito Administrativo e Regulatório, como Alexandre dos Santos de Aragão<sup>294</sup> e Márcio Iorio Aranha<sup>295</sup> percebem, respetivamente, a instauração da *consensualidade e subsidiariedade* no domínio das regulações. A primeira fica externada por meio de *acordos regulatórios* e cláusulas dentro dos contratos administrativos que admitam a cooperação de setores diversos, em vez da *superutilização do poder de império*

---

<sup>291</sup> BIM, Eduardo Fortunato. A Fragmentação da Causa de Pedir nas Ações Cíveis Públicas Ambientais. In: MILARÉ, Édis. *Ação Civil Pública Após 35 Anos*. 6ª ed. 2020.

<sup>292</sup> CALLAN, Scott J.; THOMAS, Janet M. *Environmental economics and management: Theory, policy, and applications*. Connecticut: Cengage learning, 2013.

<sup>293</sup> BIM, Eduardo F. A autocontenção judicial no direito administrativo participativo: o caso das audiências públicas ambientais. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, p. 37-70, 2015.

<sup>294</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Consensualidade no Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Rio de Janeiro, v. 167, p. 293-310, 2005.

<sup>295</sup> ARANHA, Márcio Iorio. *Manual de direito regulatório*. Londres: Laccademia, 2015.

e das cláusulas exorbitantes o que, em verdade, constitui incentivo econômico fortíssimo para adesão e maior competitividade nesses acordos e parcerias público-privadas, potencializando a participação do terceiro setor para abrandar disfunções do modelo gerencial. Na segunda, vê-se que nem sempre o Estado-regulador precisa assumir um papel de protagonista e empreendedor-mor, porém, sim, de um facilitador dos papéis econômicos, com padrões de avaliação e mediação — aos direitos fundamentais possivelmente suprimidos na atividade desempenhada — mais simples e menos invasivos.

Para além dessas características, firmam-se modelos de *Administração Concertada*, *multipolar* e em *redes* que respectivamente preveem: superação de modelos de proposição unilaterais e agressivos dos ideais jurídicos, pela pactuação e atenção à inclusão dos dirigidos na formulação dos modelos de gestão; a superação de pretensões binárias e adversariais para análises de grupos de interesses diversos levemente distintos entre si (vide *título 4.3.*); e a consideração a pluralidade de ângulos do interesse público, que não pode ser monopolizado ou intuído por um único órgão de Estado<sup>296</sup>.

Entrementes, conforme bem assinalam Gotti, Araújo e Marcelino<sup>297</sup> dentro da cultura de negócios jurídicos (em muito, oportunizada pela inovação do 190 do CPC), estão os comitês, que podem, durante a fase (pré-)operacional acompanhar a evolução dos empreendimentos e contratos público-privados. Por vezes, esse tipo de medida se faz bem mais eficiente e célere do que execuções forçadas, sobretudo em questões de alta complexidade. Dispensa-se, em certos casos, tanto a continuidade quanto a proposição da ACP. Ao lado dessa solução, aponto outra que é a *vigilância virtual comunitária* sobre o dispêndio de recursos em obras de infraestrutura e sobre a situação das obras na perspectiva dos usuários, vigilância essa que pode promover ações populares que, vez ou outra, vão encontrar pretensões similares e incentivadoras de ações civis públicas.

Nesse diapasão, as avaliações realizadas pelos próprios gestores que podem padecer com a “pouca efetividade de responsabilização e [a falta de] cobrança por resultados”. Dada a não inserção dessas forças não-governamentais, talvez a Ação Civil Pública não seja o caminho mais indicado, a própria reunião de informações dos usuários pode bem instruir Ação Popular, tal como se faria institucionalmente com a instauração de inquérito civil que pode não só avaliar

---

<sup>296</sup> BITENCOURT, E. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, 4, 207-225. 2019

<sup>297</sup> GOTTI, ALESSANDRA; Fuchs de Araújo, Alexandra; Luís Marcelino, Jéssica Fernanda. O controle judicial na implementação e gestão de políticas públicas: novas perspectivas. *Rev. Eletrônica do CNJ*, v. 3, p. 8-18, 2019.

infrações particulares como patologias no próprio poder público. O Termo de Ajuste de Conduta também pode ser manejado para iguais propósitos.

Aliás, durante muito tempo os setores regulatórios se entenderam enquanto “*poderes neutrais*”, ou seja, centros encastelados dos entendimentos abertos e democráticos, inclusive, são costumeiramente utilizados enquanto exemplos de braços de Estado que dispensam, de algum modo, o cariz democrático de atuação. Entrementes, textos como os de Daniel Linder<sup>298</sup> mostram que a tônica da *consensualidade* e da utilização de consultas públicas não dispensam a autoridade, ao contrário, confere-lhes eficácia e legitimidade, aproximando-as do público, que passa a ser instruídos e conscientizado sobre os rumos de sua atuação e, ao mesmo tempo, a exercer permitir influência de grupos diversos. No setor urbano, a perspectiva regulatória é praticamente ubíqua, não rara a própria proposição de ACP para perquirir alguns dos direitos afetos ao urbanismo, havendo-se, por isso mesmo, uma judicialização que pode, para além da perpetuação dos conflitos, abrir caminhos conciliatórios e *interinstitucionalidade* entre braços diversos da atuação estatal.

Nisso, é de bom tom destacar o texto de Marcos Rolim, que trata sobre a relação entre questões regulatórias e sua relação com o Judiciário e a tutela processual, inclusa a de caráter difuso. Para ele, ações coletivas possuem enquanto vantagem revelar os conteúdos substantivos e políticos de algumas regulações, conteúdos esses que passariam a ser desatendidos nas tutelas individuais<sup>299</sup>. Algo que, como entendo, pode ser essencial para produção de consensos e diagnose de problemas crônicos que envolva a administração e o particular de modo bilateral e concêntrico. Confere realce, também, à questão da vinculação das instancias regulatórias as decisões proferidas em *Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas*, vistas no primeiro capítulo, não obstante destacar os riscos desse modelo de intervenção mais incisiva para a estabilidade das relações econômico-regulatórias caso não haja “adaptação substancial do controle judicial às peculiaridades da regulação; e capacitação técnica dos tribunais para o enfrentamento de[ssas] questões”<sup>300</sup>.

Vale dizer que controle difuso de constitucionalidade, nas ações civis públicas, podem ser ampliados com muitos desses ajustes, permitindo-se ao Judiciário desvelar sentimentos contrários dos padrões regulatórios ao rol taxativo de ditames que possibilitam controle mais

---

<sup>298</sup> LINDER, Daniel Ricardo Lemos. *Acordo substitutivo na ação regulatória: o Termo de Ajuste de Conduta - TAC no âmbito da Agência Nacional de Transportes - ANTT*. Brasília, 2012. 53f. Monografia (Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público.

<sup>299</sup> SILVA, Marcos Rolim da. *Regulação Econômica e Processo Civil*. Salvador: JusPodivm. 2022.

<sup>300</sup> SILVA, Marcos Rolim da. *Regulação Econômica pelo Judiciário? Riscos e Potencialidades da análise judicial de questões regulatórias no contexto do novo CPC*. Revista De Processo Comparado, v. 5, p. 107-140, 2017.

expressivo da ordem econômica e preservação de estruturas negociais de menor porte, quando, por exemplo, haja acordos probatórios e alargamento de prazos para se debater com maior profundidade, por vezes até em audiência própria, questões específicas sobre o setor regulado e os impactos que causa à provisão do serviço regrado.

Por essas e outras questões, considera-se que toda a abertura da ação civil pública a diversos multiatores processuais e sua tendência ao desvelo de questões tecno-políticas poderiam abrir alas para um controle técnico mais inclusivo de diversos serviços públicos. Sem embargo, no que se refira a uma possível adaptação do procedimento para marcar uma aproximação entre as estruturas deliberativas regulatórias. Em artigo técnico, Floriano Marques Neto e Rafael Oliveira<sup>301</sup> falam sobre condições diferenciadas para manifestações nos processos sancionadores, dos prazos para apresentar a comprovação da realização dos investimentos e das formas de intimação das decisões administrativas.

Crê-se que o caminho trilhado para os negócios jurídicos processuais, não só no TAC propriamente dito como em termos de *calendarização processual*, definição de instrução e participação de outros atores processuais, possa fazer com que haja maior afinidade entre o espaço processual e o ambiente profissional no qual tais questões técnicas são debatidas. No setor de infraestrutura urbana, por exemplo, a defesa da concorrência, enquanto um dos temas encobertos pela ACP, pode ser essencial para coibição de práticas como cartelização e falta de fornecedores ou prestadores nesse campo.

No entanto, nossa jurisdição ainda carece de grandes consensos sobre os limites da utilização desses negócios jurídicos processuais no âmbito da ação coletiva, conquanto alguns autores acreditem que os legitimados devam ter maior liberdade para esse tipo de negociação. Como possível impulsionadora das teses favoráveis à sua implementação, está a possibilidade de compatibilização entre a firmação/encorajamento aos negócios jurídicos processuais e o bem democrático – conforme começa a aventar Leonardo Carneiro Cunha<sup>302</sup> – dentro dos procedimentos, uma vez que há participação ativa das partes. Essas, assim considero, junto ao juiz, definem os rumos das convenções, segundo as peculiaridades que motivam aquele pacto processual que, em certas circunstâncias, também se percebe revestido de democracia. Nele, há consensualidade, debates e acertos, o que passa não só pela imposição de procedimentos anteriores, apriorísticos e taxativos, pois nota-se substância discursiva que vem sendo criada

---

<sup>301</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 22 da LINDB e os novos contornos do Direito Administrativo sancionador. *Consultor Jurídico*. V. 25, 2018.

<sup>302</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negócios jurídicos processuais no processo civil brasileiro. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coords.). *Negócio Jurídico Processual — Coleção grandes temas do novo CPC*, v. 12015. p. 39-72.

pela tradição em que o CPC/2015 oportuniza para estabelecer encadeamentos discursivos que passam pela atipicidade e liberalidade de formas.

Numa cedência recíproca que resolve, por um lado, a falta de capacidade técnica dos trâmites jurisdicionais e, de outro, consegue trazer maiores traços democráticos ao próprio conteúdo regulatório, com a participação real de alguns usuários que vivenciam os serviços. Posto isso, é preciso dizer que existe uma previsão crescente de acordos substitutivos à imposição de sanções que podem, pelas razões acima explicadas, derivar a celebração de *Termos de Ajuste de Conduta* (TAC). Permitindo uma relativização dos modelos adversariais de discussão em ações regulatórias e processos sancionatórios, dotando-os, nesse mister, de cedências recíprocas entre os grupos. Vários serviços públicos relacionados à infraestrutura urbana (e, por caudatário, suas agências responsáveis) como os de transporte (ANTT), de telecomunicações (ANATEL) e de energia (ANEEL) já encorajam/normatizam a proposição e celebração de tais acordos.

Nesses acordos, destaca-se que as cidades podem ter estruturas diferentes para abarcar esses serviços, além de distinções pronunciadas na demanda por eles. Centros em divisa com setor rural podem sofrer com falta de conexão pelo distanciamento com equipamentos de transmissão (*dimensão infoviária*), algumas cidades com proximidade entre as zonas urbanas de trabalho, comércio e residência podem assimilar com melhor facilidade instrumentos de *micromobilidade* demandando outros planejamentos em questões como ciclovias, disponibilização tecnológica desses transportes e encadeamento de vias para veículos mais pesados.

Alguns modelos ao redor do mundo — como Veneza (Itália) e Fire Island (Estados Unidos) — até mesmo são ou cogitam ser *free car cities*, modelo impraticável em cidades como São Paulo. Por isso mesmo, os acordos vêm em socorro de cidades-exceção aos planejamentos regulatórios que toma alguns *sarrafos* para a idealização normativa, podendo-se, inclusive, utilizá-los como formas de investimento para abrandar problemas dessas estruturas especiais que são, em muitos casos, mais servíveis do que a mera imposição de multas<sup>303</sup>.

Matrizes energéticas diferentes demandam análise cuidadosa da demanda energética, que variam conforme a concentração de usos comerciais e de residência de grande porte e os impactos ambientais inevitáveis em cada modalidade energética. Em dadas cidades, a construção de parques eólicos e a recorrência à energia solar poderão ser suficientes e passíveis

---

<sup>303</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 1 n. 34, p. 133-152. 2011.

de ser encorajadas dada a menor demanda energética e as condições geofísicas propícias a insolação e ventilação naturais, por mais que haja problemas de descarte dos resíduos e poluição sonora que interfere no *ciclo cicardiano* de alguns animais, conforme a distância entre cidades, biotas e centros especializados descarte.

Desse modo, o controle processual de políticas públicas pode substituir métodos de tentativa e erro nas decisões das agências reguladoras, que por acabar excluindo *outliers* no fornecimento de serviço, acabam produzindo modelo *garbage can*<sup>304</sup> que, em vista de uma performance institucional, comete algumas inadequações estratégicas e abstrai modelos que fogem a alguns padrões. Resguarda-se, entretanto, o papel democrático daqueles que foram desconsiderados nos planejamentos, as *cidades-exceção*. Assim, vê-se ideia antagônica à de déficit democrático, sobretudo quando o Judiciário atua enquanto potencializador das discussões ao incentivar e homologar acordos regulatórios nessas questões.

5.1.5. *A questão das metrópoles e a redução de déficit democrático pela cooperação interinstitucional: abrandando as diferenças de culturas corporativas para o controle de políticas públicas.*

N'outro giro, convém destacar que um problema muito comum em controle de políticas públicas, enfatizado por mim e por Sandro Lúcio Dezan<sup>305</sup>, é a falta de consensos entre as diversas abrangências e perfis geográficos que assumem as manifestações do Judiciário. Até porque a doutrina ainda esquematiza os efeitos e os diversos perfis decisórios que se especiam conforme a territorialidade do juízo, numa cultura corporativa criada em cada local, raciocínio ao qual nomeie de *geojurisprudência*. Pode-se depreender que nas distinções estaduais de entendimento, em que pese algumas serem desenvolvidas a partir de certos *cruzamentos de horizonte* comuns naquela localidade, os tratamentos de ACPs, cujas teses ou fatos não fiquem restritos a uma jurisdição, nem sempre serão exatamente precisos e justos, ainda mais quando a comarca (ou circunscrição) estiver próxima de um contexto espacial, mas longe de tantas outras singularidades locais desenvolvidas pelos danos.

Isso tudo depõe a favor do estabelecimento de um critério simples, porém imperfeito de competência, a *competência funcional*, que, em caso de difusão dos danos para mais de uma

---

<sup>304</sup> FITTIPALDI, Italo. A 'Anarquia Organizada' das Reformas Administrativas no Setor Público: uma abordagem à luz do modelo *garbage can* e do *policy environment*. *Política & Trabalho*, v. 2, n.23, p. 91-104, 2005.

<sup>305</sup> DOS REIS, Rhuane Filipe Montenegro; DEZAN, Sandro Lúcio. Direito Jurisprudencial, Geojurisprudência e Vetores Da Globalização: alguns diálogos entre direito e geografia. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 23, n. 2, 2022.

jurisdição, assume-se pelo juiz prevento. Conforme perceptível nas próximas linhas, a ideia original da importada competência funcional não era outra coisa senão articulação e cooperação de juízos diversos para resolver tais questões. Valho-me, nessa ocasião, do texto de Barbosa Moreira<sup>306</sup> sobre o segundo artigo da Lei 7.347/1985, para desenvolver crítica com relação ao contexto urbano, num tema bastante específico que é o das *metrópoles* e da gestão inter-regional urbana.

Segundo o jurista, existem duas possíveis acepções para a chamada competência funcional adotada pelo Legislativo. A primeira, como ele aponta após investigação das raízes comparadas dessa opção semântica do legislador, advém do direito alemão, mais precisamente da noção de *funktionelle zuständigkeit*. Moreira traduz de Rosenberg, Schwar e Gottlad a seguinte definição: “A competência funcional reparte as diversas funções jurisdicionais na mesma causa entre diferentes órgãos judiciais e limita as funções de um órgão em relação às dos outros que atuam na mesma causa”<sup>307</sup>.

O jurista e escritor carioca aponta que, entre os italianos, convencionou-se utilizar não só o sentido germânico. Esse sentido foi bem importado pela doutrina “chiovendiana” (reminiscência ao processualista italiano Giuseppe Chiovenda). No entanto, outra “*competenza funzionale*” fora adotada na primeira grande exposição sistemática do processo civil italiano. Essa segunda acepção, entre nós melhor aceita, diz respeito à competência implementada em razão da facilidade ou eficácia com que um juiz, em dado território, apura fatos ou melhor gerencia determinados atos processuais, como o exemplo clássico da competência em razão do lugar onde se situam os bens localizados.

Ora, quando se trata de um dano ambiental, em homenagem a esse conceito, nada mais certo do que afixar a competência do juízo pelo critério da origem do dano. Entretanto, a resposta nem sempre será tão simples. Quando estamos tratando de um dano que se espraie para mais de uma comarca ou circunscrição, nem sempre o critério da prevenção (previsto pelo legislador) acarretará maior facilidade e eficiência no julgamento do dano, sobretudo nos casos do Estatuto da Metrópole, cujos mecanismos por ele eleitos podem ser alvos de Ação Civil

---

<sup>306</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*: terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984.

<sup>307</sup> ROSENBERG, Leo.; SCHWAR, Karl; GOTTWALS, Peter. *Zivilprozessrecht*. 16ª ed., Munique. 2004, p. 174. Tradução do próprio Barbosa Moreira.

Pública<sup>308</sup> <sup>309</sup>. Esse diploma prevê pactos institucionais entre regiões que tenham senso de coesão cultural ou econômico, prevendo-se mecanismos de integração dos planejadores nessas áreas confluentes e vicinais. Desafios diversos como financiamento, óbices nos mecanismos de articulação e incentivo entre gestores de áreas integradas e serviços compartilhados, concessões entre planejadores para facilitar o trânsito econômico e popular entre zonas estão entre os desafios desse tipo de planejamento<sup>310</sup>.

Como não existe um modelo processual que desse conta de uma divisão de tarefas entre juízos diversos, tal como previa a acepção alemã de competência funcional, a competência federal, pela taxatividade prevista no art. 109 da Constituição, dificilmente poderia ser ensejada. A competência originária do Supremo só é provocada em casos de conflitos entre os diversos entes, contexto, aliás, em que o órgão atua como mantenedor do pacto federativo. Outrossim, em meu julgamento, a *federalização da competência* é capaz de ser implementada desde que haja casos de grave violações a direitos humanos, o que se concretiza em problemas substantivos de habitação e outros serviços em regiões *conurbadas*.

Assim, o *juiz preventivo*, ainda nesses casos de cooperação interinstitucional já firmada pelo próprio poder público, será, dogmaticamente o mais indicado. No entanto, é importante sanar esse problema da primeira acepção de competência funcional – procurar a articulação entre vários juízos para questões inter-regionais – como a segunda – busca o juízo que melhor gerencia determinados atos processuais. A prevenção trata de critério meramente temporal, que não leva em voga tais ditames. Por isso mesmo, vejo que para resolver tais preocupes e aliviar pouco mais essas distinções entre culturas corporativas geograficamente diversas vem a esse socorro a noção de cooperação judiciária (inter)nacional. Instrumento, em muito, incentivado pelo novo CPC/2015.

Por isso mesmo, seria extremamente complicada uma atuação do juiz preventivo que não considerasse, pela garantia de sua própria competência, as inúmeras possibilidades de cooperação técnica com outros órgãos jurisdicionais. A cooperação judiciária nacional vem, a esse tipo de feito, justamente para ampliar a participação e colaboração de instâncias diversas

---

<sup>308</sup> Exemplo 1: SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (13ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de São Paulo). *Ação Civil Pública 1057955-17.2017.8.26.0053*. Julgador: Maria Pavlóoulos Spaolonzi. Dje: 30.07.2019.

<sup>309</sup> Exemplo 2: RIO JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro TJ-RJ - Apelação 0222185-79.2019.8.19.0001. Relator: Cristina Tereza Gaulia. DJe: 19/10/2021.

<sup>310</sup> ARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. v. 4. Brasília: Ipea, 2018, p. 367-390. Disponível: <<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs>>. Acesso: 10/03/2022.

nos modelos de gestão urbana que ultrapassem os limites políticos municipais. Tal cooperação, conforme fica perceptível pela doutrina, apresenta-se como técnica de gestão judiciária com cláusula legal bastante aberta para afixação dos atos e padrões de conduta dos magistrados que a adotam.

No entanto, devem ser respeitadas a publicidade dos atos cooperativos, tal como suas fórmulas (quando existam), e, na medida do possível, as justificações que a motivam, pois todo o ato cooperativo pode trazer consigo um ônus temporal<sup>311</sup>. Em verdade, em que pese sua feitura de ofício, as partes devem ser, na medida do possível, comunicadas e interrogadas. Creio que esse tipo de medida seja salutar não só pelo mando do art. 6 como pelo fato de poderem sugerir rotas novas ou menos dispendiosas de cooperação, numa espécie de revisão crítico-colaborativa das soluções apontadas pelo magistrado. Em resumo, o juiz prevento tem dever moral – quando muito, deontológico – de averiguar a possibilidade de se firmar tais acordos para resolver questões como aquelas conexas às metrópoles nacionais.

Pois, tais metrópoles têm o condão de estabelecer Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) que coadune as legislações precedentes aos fenômenos de integração entre regiões e, assim, encetar sistema de definições e consensos para os interesses em comum entre os membros de aliança metropolitana<sup>312</sup>. Criam-se, por caudatário, fatos de gestão — além de provas dos seus efeitos — que se dispersam para todos os polos dessa gestão inter-regional e, muitas vezes, não podem ser reorganizados por um único juiz.

Consoante lembrança de Aline Oliveira Bellé<sup>313</sup>, a cooperação judiciária é pensada a interesse das partes pois minimiza grandes deslocamentos, evitar despesas e otimizar tempo, e melhorar, dessa forma, a prestação jurisdicional ou a comunicação por instrumentos dispendiosos e, para alguns, já antiquados como as cartas *rogatória* e *precatória*. É vital ressaltar que, no caso específico de demandas que alcancem a intergestão entre espaços abrigados por competências diversas, em geral, o tipo de cooperação demandada será a *intrajudiciária*, dada a relevância dos *atos de concertação* entre braços diversos do Estado.

---

<sup>311</sup> ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Fundamentos da Cooperação Judiciária Nacional. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 21, p. 450-474, 2020.

<sup>312</sup> Comentário consentâneo às considerações de: KOURY, Ana Paula; CAVALCANTI, C. K. C.; BRUNA, G. C. Metrópoles brasileiras: abrangência em macrometrópole e desafios da gestão sustentável. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; BRUNA, Gilda C. (Orgs.). *Gestão urbana e sustentabilidade*. 1ª ed. São Paulo: Manole, 2018, p. 329-363.

<sup>313</sup> BELLÉ, Aline Oliveira. A cooperação judiciária como meio de promoção do acesso à justiça à população sul-amazonense. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 8, n. 3, p. 646-661, 2022.

Firma-se, portanto, experiência duradoura na averiguação dos fatos, na produção da prova comum e na provisão de informações, conforme a proximidade do juízo dos atos e fatos.

De resto, tais ensinamentos aplicam-se não só à cooperação judiciária nacional como aquela que ultrapasse os limites políticos de uma soberania. Essa modalidade internacional, posto isso, pode ser reafirmada, ainda mais no contexto urbanístico. Um exemplo muito peculiar desse tipo de cooperação diz respeito ao caso da gestão urbana no Chuí/Chuy<sup>314</sup>, não só para averiguar infrações de ordem urbanística que interfiram na estabilidade das duas jurisdições, mas para avaliar falhas de *políticas públicas transfronteiriças*<sup>315</sup> que interfiram na vida dos habitantes de ambas as cidades.

## **5.2. O princípio da cooperação processual no controle da administração colaborativa: a democracia como cooperação reflexiva**

Para grande parte dos teóricos da democracia, tal regime está ao par com o valor da cooperação. Dois deles, com clareza, são Dewey<sup>316</sup> e Axel Honneth<sup>317</sup>. Wilson Levy e Gabriela de Brelà<sup>318</sup> trazem a reflexão de ambos para o âmbito da gestão democrática nas cidades. Citam, nesse expediente, o Decreto 8.234/2014, diploma que tem por meta “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”. Contudo, na realidade prática, realçam determinados problemas evidenciados nesse agir democrático, como a baixa adesão, divulgação e modo excessivamente pró-forma de proceder a esses mecanismos, sobretudo em temas como mobilidade social.

Essa última pauta, exemplifico, exige desde a opinião dos usuários para compreensão de percepções práticas e sugestões de rotas de melhoria até pesquisas de campo para entender questões como horário, disponibilidade e demanda no caso das conduções viárias coletivas, o que, por evidente, não pode ser contemplado sem participação substancial do público. Posto

<sup>314</sup> Cf. LESTON JUNIOR, O.; GANDRA, E. A.; ARRIADA, E. Aproximações na fronteira e a formação do espaço fronteiriço entre o Chuí-Brasil e Chuy-Uruguay. *Observatorio de la economía latinoamericana*, v. 1, 2019.

<sup>315</sup> Para saber mais sobre políticas públicas transfronteiriças, confira: KRÜGER, C.; KRUGER, N. R. M.; PASSADOR, C. S.; CALDANA, A. C. F. Caminhos para o aprimoramento da gestão de políticas públicas em áreas de fronteira: UMA ANÁLISE MULTINÍVEL. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, v. 22, p. 67-80, 2020.

<sup>316</sup> DEWEY, John. Em busca da grande comunidade. In: FRANCO, Augusto de.; POGREBINSCHI, Thamy (trad. e org.). *Democracia Cooperativa – Escritos políticos escolhidos de John Dewey*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

<sup>317</sup> HONNETH, Axel. Democracia como Cooperação Reflexiva: John Dewey e a Teoria Democrática hoje. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora UNB, 2001.

<sup>318</sup> LEVY, Wilson.; BRELAZ, G. Gestão Democrática das Cidades: uma abordagem à luz da ideia de "Democracia como Cooperação Reflexiva" de Axel Honneth. In: LEVY, Wilson; ALMEIDA, Marcelo Manhães de. (Org.). *Direito Imobiliário e Urbanístico - Temas Atuais*. 1ª ed. Sorocaba-SP: Foco, 2019, v. 1, p. 1-16.

isso, as comunidades, cada qual com seu perfil e demanda, seriam justamente mediadoras entre as políticas postas por uma autoridade e aqueles multatores diretamente afetados por ela. Esse modelo encontra algumas dificuldades de ordem prática como os apontamentos de Oakeshott já aprofundados outrora (vide *título* 4.2.).

Se, em linhas anteriores, citou-se necessário senso de cooperação entre mecanismos de jurisdição (in)ternacional aqui a preocupação está em manter a postura cooperativa para multatores processuais com interesses diversos e que, não necessariamente, pretendam autocomposição ou possuam identidade de objetivos. Na atualidade, a cooperação tornou-se termo muito presente, inclusive foi um dos eixos centrais de nossa nova codificação processual, expressa pelo legislador justamente no sexto artigo do CPC/2015. Porém, nem só de aclamações viveu essa ideia.

Em texto opinativo<sup>319</sup>, Lenio Streck e Lúcio Delfino criticam essa espécie de “aposta na bondade”, qualificando-a como “*neoprotagonismo*” em que o magistrado intervém — num “regime ‘presidencialista’ processual” — na maneira como a defesa técnica (considerada sua natureza privada) se organiza para demandar posturas que entenda cooperativas. Segundo os autores, uma boa delimitação e distribuição dos papéis da comunidade processual poderia substituir um preceito tão aberto e, por isso mesmo, avalizador de maiores intervenções no comportamento dos multatores processuais.

Nem por isso criticam, ou parecem criticar, o processo enquanto ambiente cooperativo, mas os possíveis efeitos que esse *signo* adotado pelo estatuto processual poderia motivar com relação ao comportamento do magistrado, uma vez que tal ator, nesse sentido, avançaria para o domínio organizacional de outros profissionais do direito que mantêm, diga-se, universo de competências e interesses diferentes daqueles visados por ator que guarda função de julgar. Não à toa, são dadas algumas direções de posturas judicantes autorizadas pelo devido processo legal e que, ainda assim, motivam a colaboração entre as partes:

- i) cumpre-lhe [ao magistrado] o dever de esclarecimento; ii) compete-lhe prevenir as partes do perigo de frustração de seus pedidos pelo uso inadequado do processo (dever de prevenção); iii) é dever do órgão jurisdicional consultar as partes antes de decidir sobre qualquer questão, ainda que de ordem pública, assegurando a influência de suas manifestações na formação dos provimentos (dever de consulta); e iv) por fim, é seu papel auxiliar as partes na superação de dificuldades que as impeçam de exercer direitos e faculdades ou de cumprir ônus ou deveres processuais (dever de auxílio).

---

<sup>319</sup> STRECK, Lenio Luiz et al. A cooperação processual do novo CPC é incompatível com a Constituição. *Consultor Jurídico*, v. 23, 2014.

Mais tarde, já com a promulgação do CPC, essa crítica convolou em texto vinculado ao periódico da *Revista Latinoamericana de Derecho Procesal*<sup>320</sup>, mantidos estavam tais posicionamentos. Para Didier<sup>321</sup>, o protagonismo de quaisquer das partes, é justamente avesso à ideia de cooperação processual, cita, desse modo, Dierie Nunes para quem “a exigência de cooperar significa, muito mais, que as partes — cada uma por si — discutam a adequada condução do processo pelo juiz e dela participem”.

Para ele, existem exageros da ala doutrinária que enxerga nessa ideia ou mesmo na boa-fé processual um cariz autoritário por parte do magistrado<sup>322</sup>. Indaga-se. Afinal, se mesmo no confronto bélico existe um *ius belium*, por que não se haveria pensar numa dimensão de colaboração mínima para determinadas práticas processuais, que nem por isso desnature a ideia de *lide*? Didier prossegue na defesa do princípio. Nele, encontra-se ponto ótimo entre a ideia de curso processual seguido único e exclusivamente pela “vontade das partes” e aquela visão do juiz enquanto déspota benevolente que, interessado no bem-estar e na colaboração das partes, o gerencia com maior liberdade.

Contextualizadas tanto defesa quanto crítica, fato é que esse preceito se saiu triunfante no âmbito do Legislativo, sequer havendo, por ora, perspectivas para quaisquer interpretações conforme a constituição para mitigá-lo. Segundo Reinhard Greger<sup>323</sup>, as origens germânicas desse instituto são inegáveis, mas, nem por isso, seus divulgadores mantêm-se unívocos nas significantes de cooperação processual. Nesse sentido, pode-se adotá-lo ora enquanto uma grande comunidade de trabalho (*arbeitsgemeinschaft*) ora um “estilo cooperativo” por parte do juiz na condução do processo.

O mesmo autor enumera um aspecto negativo e outro positivo para a adoção desse princípio. Para ele, não se busca, na figura do juiz, espécie de terapeuta social voltado às partes ou à colaboração espontânea n’alguns objetivos processuais. Desvenda-se, sim, compromisso para o propósito processual, que é o de “afirmação e [...] execução do direito privado e a restauração da paz jurídica perturbada”. No que se refere especificamente à questão ambiental,

---

<sup>320</sup> STRECK, Lenio L.; DELFINO, Lúcio; DALLA BARBA, Rafael G. O “bom litigante” – Riscos da moralização do processo pelo dever de cooperação do novo CPC. *Revista Latinoamericana de Derecho Procesal*, v. 23, n. 90, p. 339-354. 2015.

<sup>321</sup> DIDIER Jr., Fredie; FREIRE, A.; NUNES, D. J. C. (Orgs.) . *Grandes Temas do novo CPC - Normas fundamentais* v. 1. 1ª. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

<sup>322</sup> DIDIER JR., Fredie. Os três modelos de direito processual civil: inquisitivo, dispositivo e cooperativo. *Revista de Processo*. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, nº. 198, ago./2011.

<sup>323</sup> GREGER, Reinhard. Cooperação como princípio processual. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie (Coord.). *Normas fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016.

Rodrigo Sales<sup>324</sup> apresenta dissertação que analisa de forma específica a aplicação da cooperação processual na tutela ambiental. Consoante a sua argumentação, pode-se deduzir do magistrado uma postura para suggestionar acordos e alternativas, definição de procedimentos menos onerosos para polos da demanda, sobretudo em perícias multidisciplinares intrincadas e de alto custo, propor o chamamento de intervenientes e cooperadores para instruções processuais menos complicadas e dispendiosas de provar, além de chamar eventuais lesados para participar da *cognição executiva*, permitindo-lhes propor alternativas sobre a natureza da reparação ou compensação dos danos.

Ainda no âmbito de exemplos um pouco mais característicos, Didier cita o caso do Direito Português em que o juiz pode suggestionar alteração nos peticionamentos a bem da celeridade e menor onerosidade processual. Em seção dedicada a exemplos da cooperação, Barreiro, Silva e Santos<sup>325</sup> citam baixa dos autos para viabilizar provas técnicas outrora negadas, dispensa de requerimentos administrativos e ações autônomas quando já haja condições para julgamento e para cumulação dos pedidos<sup>326</sup>, assim como a proatividade do Estado-juiz para determinar exibição de documentos e informações que possam abreviar e esclarecer o litígio ou a condução de pesquisas em outras relações processuais para se desvelar dados que deveriam figurar no processo e, assim, por exemplo proceder à citação do réu ou dele extrair informações que possam auxiliar na relação cuidada.

Nessa intenção em que nem tudo está no campo do abstrato, mencionam-se outras diretrizes de ação sobre o princípio da cooperação dadas por Humberto Theodoro e outros<sup>327</sup>. Tais autores, dividem essas proposições de teor mais prático em quatro eixos: dever de (i) esclarecimento, (ii) de diálogo, (iii) de prevenção e (iv) assistência. Diversas providências permeiam cada um desses eixos, o que vai da maior atenção nas determinações que envolvam as possibilidades de emenda — vinculando o magistrado ao dever de indicar com “precisão o que deve ser corrigido ou completado” para daí sim abrir possibilidade para indeferimento — até a ampliação do papel do *amicus curiae* conforme visto na abertura desse capítulo, inclusive, para além dos papéis que já lhes eram atribuídos nas reformas do CPC/1973.

---

<sup>324</sup> SALES, Rodrigo Barbosa. *A aplicação do princípio da cooperação: ação civil pública e tutela ambiental efetiva*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) Universidade Católica de Santos. 2015.

<sup>325</sup> SILVA, T. M. R.; SANTOS, A. S.; BARREIROS, L. F. C. O escopo do princípio da cooperação no Código de Processo Civil. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, v. 18, p. 108-130, 2020.

<sup>326</sup> Sobre a possibilidade de cumulação dos pedidos — com a qual concordo — veja-se: LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha. *Op. cit.*

<sup>327</sup> PEDRON, Flávio Quinaud; BAHIA, Alexandre Melo Franco; NUNES, Dierle; THEODORO JR, Humberto. *Novo CPC: Fundamentos e Sistematização*. 3ª ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 101-102.

Sob outra perspectiva, vale citar que essa postura cooperativa de processo, enquanto norma fundamental, não se confunde, mas está ao par com a retromencionada cooperação judiciária. Juliana Andrade<sup>328</sup>, em vista disso, atribui às balizas institucionais estatuídas para a cooperação judiciária, alhures desenvolvidas, linhas de ação que, para além da norma fundamental do artigo 6, ajudam não só juízes em situações de cooperação, mas a própria relação administração/agentes privados em sua dimensão colaborativa.

Nisso, ela fala sobre o *new public management* e a *court management* que podem, em meu entender, vir a socorro de muitas situações de gestão concertada do setor urbano ou das próprias estruturas naturais que lhe cercam e lhe guarnecem. Dá-se vários exemplos ao longo do texto de Andrade, dentre eles, a *Fundação Renovar*, para administrar a execução de reparações já afixadas pelo Judiciário por um olhar mais próximo dos executados (quando sejam agentes privados) e daqueles que serão beneficiados pelo processo de execução. Menciona também a possibilidade delegação de alguns atos para cortes arbitrais e agentes de propósito específico.

Nem por isso, despreza-se que, se por um lado, n`algumas jurisdições que não a nossa, o uso de atores como *special masters* e *court appointed* pode ser proveitoso, em outras que não contam com uma boa experiência organizacional no arranjo dessas soluções, revela-se caráter muito incipiente dessas ferramentas, não se alcançando resultados semelhantes de gestão judiciária dos países em que se adotam, com maior frequência, tais acordos interinstitucionais. Mesmo assim, mesmo os países mais inexperientes, no que toca os entes privados, houveram-se muito bem na tarefa de delegar bons sistema de incentivos sociais e financeiros mais adequado, bem como diminuir disparidades técnicas entre jurisdicionados diversos. Nisso, pronuncia-se que a criação de mecanismo para propósitos específicos pode ser extremamente interessante em litígios estruturantes, como são as ações que têm por meta reparação de danos urbanísticos, porém potencializa-se com a reunião de experiências institucionais para tal.

Mas qual a importância de se discutir tanto a ideia de democracia enquanto cooperação reflexiva como a (in)validade do princípio da cooperação processual? Em verdade, essa ideia justamente, guardadas algumas proporções, no fim das contas, conduz a uma interação circular entre o princípio da *cooperação ambiental* (de direito material) deduzido do caput do artigo 225 da Constituição e a própria cooperação enquanto norma fundamental processual. Posto isso, crê-se fortemente que não há condições de se elevar a *cooperação ambiental* quando o ambiente

---

<sup>328</sup> ANDRADE, Juliana Melazzi. A cooperação judiciária nacional como instrumento de descentralização da execução. In: DIDIER JR, Fredi.e; CABRAL, Antonio do Passo. (Org.). *Grandes Temas do Novo CPC - Cooperação Judiciária Nacional*. 1ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, v. 16, p. 129-143.:

processual é excessivamente forjado no binarismo reconhecer ou livrar determinada categoria empresarial de um múnus público de proteção ecológica. Ou, ainda, quando não se mantenha equidistância real entre atores privados e membros que compõe os interesses de Estado.

Esse intercâmbio entre princípio de rubricas semelhantes (cooperação), porém, gestados em normado e áreas jurídicas diversas, mostram a significativa propriedade da *teoria circular dos planos*<sup>329</sup>. A esse tempo, vê-se, no processo, não só uma ambiência de pura e simples aplicação da *estruturação cerrada de direitos materiais*, realizando-a ou pondo-a em movimento – como também não a dispensa ou a secundariza. O processo, pois, é (des)motivador regulatório e, em dados casos, um espaço de debates para a criação e afirmação do normado geral, numa intenção de *circularidade* entre uma estrutura material e outra que debate essa mesma legislação já posta, tal qual sua subsunção aos casos concretos.

Na dimensão pátria, pode-se, com propriedade, aludir a uma série de mudanças institucionais que ampliam a cooperação ambiental material e se vinculam a reforma processual cooperativa. Os programas de gestão das florestas públicas (Lei Nº 11.284/2006) que agora não só ocorrem por meio da criação de espaços protegidos nessas regiões, mas também por mecanismos que envolvam ajuda de terceiros, como a destinação de funções de administração às comunidades locais. Viabiliza-se, portanto, o reconhecimento de usos já consagrados por determinados públicos, ao invés de, previamente, intui-los. Tal método é bem avaliado por Milaré, que pondera, desse modo, a preservação das propriedades bióticas, representativas e funcionais, de um espaço físico com as expectativas do saber e da tradição humana que se assentou naquele espaço.

Em minha avaliação, o cerne da gestão das florestas públicas, por excelência, é ceder a um agente externo à administração os incentivos econômicos mais compatíveis com a preservação/utilização natural. Nota-se outra inteligência que se assemelha em essência (comunicação entre estruturas público-privadas) a essa última, mas distinta na maneira de formalização dos apoios. Conquanto, rememora-se, a gestão da floresta pública funciona por lógica onerosa e com recompensas diretas e bilaterais — por isso mesmo há termos bastante específicos de administração e vigilância para o cumprimento dos contratos — outros mecanismos como o programa *Adote um Parque*, instituído pelo Decreto nº 10.623, ao contrário, obtemperam a possibilidade de se permitir com que uma associação privada possa auxiliar na proteção natural, sob o incentivo principal de aprimorar sua imagem institucional.

---

<sup>329</sup> ZANETI JUNIOR, Hermes. *Teoria circular dos planos*. In: DIDIER JR, Fredie. (Org.). *Leituras Complementares de Processo Civil - 5ª edição - revista e ampliada*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2007.

A *Lei de Incentivos e Pagamentos por Serviços Ambientais* (Lei 14.119/2021), por seu turno, guarda natureza que excede, visivelmente, à política ambiental de comando e controle, cedendo aos particulares programas de estímulos para que esses, por sua iniciativa, possam promover serviços de resguardo ambiental. N'outra face da moeda, muitos tributaristas já veem alívios aos encargos tributários por políticas ambientais responsivas e criativas como algo a ser festejado dentro da ideia de *Gestaltungswirkung* que diz respeito ao manejo das isenções e incentivos tributários<sup>330</sup> para escolhas públicas mais adequadas com dados objetos político-difusos, podendo-se por exemplo marcar redução numa alíquota pela adoção de método mais sustentável de produção. Todas essas ideias, defendo, têm de ser pensadas na formulação também de instrumentos urbanísticos.

A própria maneira de organizar a Administração Pública vai engendrando efeitos cooperativos na gestão compartilhada do meio ambiente, por meio de *contratos de gestão exógenos*, parcerias público-privadas, *termos* mais simples e amplos *de colaboração, fomento e parceria*, adoção graciosa de recurso ambiental etc.<sup>331</sup>. Outras várias iniciativas caminham ao menos para um sistema multifacetado de interações entre poder público e livre iniciativa em termos ambientais. Vale lembrar o uso de parcerias público-privadas, com o potencial de inserir empresas da livre iniciativa nessa lógica colaborativa.

Conforme Daniel Borba<sup>332</sup>, entende-se que o uso desse tipo de ferramental seja amplamente divulgado e encorajado, posto que ainda se mostra incipiente e limitado pela excessiva burocracia. Proponho que essas possibilidades, meramente jurídicas, causam enormes repercussões na gestão ambiental em si, compreendendo-a enquanto arte ou ciência para administrar os inúmeros bens ambientais, aproveitando-se as várias inteligências administrativas já compiladas e dedicadas a outras áreas. A admissão, hoje, da variável sustentável nos termos de licitação leva à exigência de certificações como a ISO 9.001 (*gestão da qualidade*) que demanda atingir padrões sustentáveis acima das obrigações legais.

Na gestão econômico-financeira, conforme mostrado no Manual de Economia Ambiental, redigido por Janet Thomas e Scott Callan<sup>333</sup>, existe progressivo esforço pela implementação de ferramentas econométricas capazes de determinar racionalmente a intergestão economicamente motivada entre usos urbanos e depreciação do capital ambiental. Nesse

---

<sup>330</sup> MONTERO, Carlos Eduardo P. *Tributação ambiental: reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>331</sup> PROJETO SEMEIA. *Guia Prático de Gestão em Parques*. SEMEI Publicações: São Paulo. 2019.

<sup>332</sup> BORBA, D. A. M. As Parcerias Público-Privadas na Proteção Ambiental. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 2, p. 66-83, 2011.

<sup>333</sup> CALLAN, Scott J.; THOMAS, Janet M. *Op. cit.*

contexto, são exemplos os sistemas de depósito/reembolso e certificados negociáveis sobre os excedentes ambientais para gerir problemas que dizem respeito a todo o complexo de cidades e à possível inclusão de atores privados na emissão e gestão dos certificados. Na contabilidade, há tanto a “dificuldade em calcular um passivo ambiental efetivo”, “problema em determinar a existência de uma obrigação no futuro por conta de custos passados”, “falta de clareza no tratamento a ser dado aos ‘ativos de vida longa’”<sup>334</sup> quanto bons índices na condução de *goodwill* e outros como coeficiente de investimentos ambientais gerais que podem facilitar a avaliação do poder público sobre a utilidade dessas interações.

Apesar de não haver grandes estudos em termos de Gestão de Pessoas nesse tema, creio que a gestão dessas estruturas urbano-ambientais, vide os parques, será, do ponto de vista prático, um tanto desafiadora na interação entre membros público e privados que podem ser levados a conflitos de entendimento, até porque existem várias evidências<sup>335</sup> que, em muitos temas urbanos, a articulação e criação de uma cultura colaborativa entre servidores públicos e privados é muitas vezes dificultada pelas diferenças de carreira e capital cultural. No que se refira à gestão do marketing ambiental, a publicização e as campanhas para divulgação dessas formas de administração público-privadas da coisa ambiental (justamente para ampliar a concorrência e interesse dos setores privados e do público-consumidor) devem ser brindadas com concessões por parte do CONAR sobre regulações da propaganda ambiental para facilitar essa tarefa.

No fecho desse encontro entre ciências da administração e jurídicas, considero que na gestão dessas inovações em termos de cooperação público-privada é vital ter um Judiciário que não aumente os custos de transação dessas operações com dúvidas e resistências não isonômicas ou fundadas em gostos individuais. Até mesmo relembro das considerações de Ivo Gico Jr. sobre a importância de se manter não só capital jurídico permanente como cognoscível para ampliar a performance econômica geral, o que, a meu ver, engloba tais parcerias. Pois bem, o ambiente processual tende ser remodelado para ampliação de todos esses sentidos que se iniciam dogmáticos e irradiam efeitos práticos nas formas de gestão urbana-ambiental, até porque é o agente judicial é um dos últimos pronunciadores das rotas possíveis de adaptação que os administradores têm de sopesar em seu ofício de um lado científico e n’outro artístico<sup>336</sup>.

---

<sup>334</sup> BERGAMINI JÚNIOR, S. Contabilidade e riscos ambientais. *Revista do BNDES*, v.6, n.11, 1999. p. 4.

<sup>335</sup> ZANETIC, André. A relação entre as polícias e a segurança privada nas práticas de prevenção e controle do crime: impactos na segurança pública e transformações contemporâneas no policiamento. (Tese de doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

<sup>336</sup> Cf. ALEXANDRIS, Georges. A administração pública como ciência ou arte. *Revista do Serviço Público*, v. 95, n. 1, p. 07-16, 1963.

Veja-se que já existem várias maneiras de aproximar a produção de políticas públicas dos destinatários da decisão congressional. Além de tudo, há exemplos notáveis de gestões comunitárias mais localizadas, surgidas como alternativas a linhas mais generalistas na gestão dos parques, com modelos similares ao *Mile End Park*, na Inglaterra, ao *Green Benefits Districts* (GBD) e ao *Central Park Conservam* nos Estados Unidos até os projetos pilotos *Parques da Vizinhaça* em Curitiba<sup>337 338</sup>. Iniciativas estaduais como o *Parque do Povo* e o *Pico do Jaragu* também são notáveis. Por suposto, no Brasil, projetos como *Cities4Forests* e Projetos *SEMEIA* tentam importar experiências exitosas ao redor do mundo para o âmbito brasileiro<sup>339</sup>. Nessa forma de gestão, a própria comunidade, por intermédio de modelos societários e modelos de deliberação grupalmente consagrados — podendo-se contar sempre com diálogo entre tais agrupamentos e a administração pública — assume o controle e define os rumos dos parques, de florestas e áreas verdes.

Esse modelo garante flexibilidade institucional, por direções dadas pelos próprios habitantes da localidade, o que flexibiliza a experiência de (re)categorizar o parque por modelos legais estanques, advindos de decisões em políticas públicas de *tentativa e erro*. Nesse intento, poder-se-ia promover, com maior facilidade, modelos habitacionais sustentáveis, como *cohousing* e *coliving* (habitações colaborativas) projetos de financiamento e franqueamento às *micromobilidades*, disponibilização de *Certificados de Potencial Adicional de Construção*<sup>340</sup>. Dou atenção especial a esse último, não só com o mero propósito de se valer desse instrumentos para compor — uma ideia que assim apresentada parece inócua e autocrática — mas sim para oferecer, àqueles que proponham soluções sustentáveis ou exerçam serviços ambientais urbanísticos, maiores alívios na regulação do direito de construir, uma vez que dentre as principais justificantes para essas intervenções no domínio público estão as fundamentações de teor ambiental (e.g. verticalização versus ilhas de calor) (3.5.).

Assim, preserva-se a inteligência cooperativa enquanto não só um conjunto de ações que brindem um modelo judicial que contemple segurança, consensualidade e celeridade às estruturas cooperativas cada vez mais admitidas para a administração dos bens ambientais, pois

<sup>337</sup> PIVA, Naiady. *PPPs para a gestão de parques funcionam?*. Gazeta do Povo: Caderno Vida e Cidadania — Série Futuro das Cidades, Curitiba, 22.10.2016.

<sup>338</sup> SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; DA ROCHA SAMPAIO, Rômulo Silveira; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros. Gestão de parques urbanos por particulares: o caso da cidade de São Paulo. *Direito da Cidade*, v. 13, n. 4, p. 1998-2029, 2021.

<sup>339</sup> EVERS Henrique.; CACCIA Lara.; CORRÊA Fernando.; AZEREDO, Lauro. WRI Brasil. *Cidades experimentam modelos de gestão de parques com participação da iniciativa privada*. Porto Alegre: Cadernos de Notícias, 20.09.2020.

<sup>340</sup> WRI Brasil. *5 ideias criativas para financiar cidades mais sustentáveis e humanas*. Porto Alegre: Cadernos de Notícias, 20.01.2021.

o encontro entre a cooperação ambiental enquanto provimento do nosso direito material, e a cooperação processual enquanto norma fundamental ou postura oficial-judicante também vai demandar uma equidistância do Estado-juiz com relação às pessoas em situação de cooperação com a administração e as demais manifestações do agente estatal, isso justamente para incentivar e pugnar pela continuação dessa comparticipação entre ambos os multissetores, em prol de projetos para o gerenciamento do patrimônio ambiental-urbanístico.

Em vista disso, no controle processual de políticas públicas é fundamental que atuação judicante retire de seu repertório um agir *parouquial*, que monumentaliza e isola os posicionamentos da administração *per se*. Portanto, tal como demonstrado no início, a relação entre direito processual e democracia, só pode ser depreendida a partir da atuação cooperativo-reflexiva de vários agentes. Cooperação essa que depende muito menos de culturas institucionais inflexíveis e mais de uma postura deontológica de mútua consideração.

### **5.3. A complexidade das políticas públicas urbanas e a justiça multiportas: entre a democracia de mercado e a democracia comunitária.**

Em *Memórias do Subsolo*, Dostoiévski<sup>341</sup>, servindo-se de seu anti-herói, dá um retrato do Homem enquanto um ser pouco afeito às certezas, as leis físicas ou morais que lhe revelem causas primordiais, sentidos mesmos da ação prática. Veja-se, aliás, o seguinte trecho do escritor russo:

Repito, e repito com ênfase: todas as pessoas práticas e de ação, todas elas, são tolas e limitadas porque são pessoas de ação. Como isso se explica? Da seguinte maneira: por conta de sua limitação, elas tomam as causas mais próximas e secundárias como se fossem primordiais e, dessa forma, acabam convencidas, de modo mais fácil do que outras pessoas, de que encontraram o fundamento inabalável de sua atividade, e então, pronto, ficam tranquilas; afinal, isso é o mais importante. [...] Como se sabe, para começar a agir, é preciso, antes de tudo, estar perfeitamente tranquilo, e que não reste absolutamente nenhuma dúvida. Muito bem, mas como é que eu, por exemplo, me acalmo? Onde estão minhas causas primordiais, aquelas nas quais eu me apoio? Onde estão os fundamentos? De onde vou tirar tudo isso? Faço uma ginástica mental e, por isso, qualquer causa primordial que eu arranjo logo arrasta atrás de si outra causa mais primordial ainda, e assim por diante, ao infinito. É exatamente essa a essência de toda consciência e de toda reflexão.

---

<sup>341</sup> DOSTOIÉVSKI, Fiodor. *Memórias do subsolo*. [Ebook]. São Paulo: Penguin-Companhia, 2021, np.

Em Dostoiévski, sequer a busca pelo próprio bem (individual ou coletivo) é uma constante. Por sua visão, sequer é viável cogitar, no homem, um ideal racional (um *homo economicus*).

Além disso, nesse tempo, dizem os senhores, a própria ciência vai ensinar ao ser humano (se bem que isso já seria um luxo, a meu ver) que ele não tem vontade nem caprichos e até que, na realidade, tais coisas nunca existiram e que ele mesmo não passa de uma espécie de tecla de piano ou pedal de órgão; e que, acima de tudo, ainda existem no mundo as leis da natureza; portanto, tudo que ele fizer sempre será feito não por sua vontade, mas por si mesmo, por força das leis da natureza. Por conseguinte, basta apenas descobrir essas leis da natureza para que o ser humano não tenha mais de responder por seus atos e, assim, para ele, viver será extremamente fácil. Todos os atos humanos, em si, serão calculados matematicamente segundo essas leis, numa espécie de tábua de logaritmos, até cento e oito mil, e inscritos numa agenda; ou, melhor ainda, vão aparecer publicações muito bem-intencionadas, do tipo dos atuais dicionários enciclopédicos, em que tudo será numerado e indicado de forma tão exata que, no mundo, já não haverá mais ações nem aventuras.

Vivencia-se, nesse sentido, tanto na gestão do bem público quanto privado o que alguns nomeiam *tempos VUCA*<sup>342</sup>, isto é, marcados pela volatilidade, *uncertainty* (incerteza), complexidade e ambiguidade. Mesmo que desconsideremos a visão dos seres humanos enquanto afirmadores de seu livre-arbítrio e negadores de um paraíso, do aprimoramento para o Outro ou para si mesmo, vê-se que mesmo aqueles imbuídos de boa-vontade podem falhar miseravelmente. Mas o que se tem muitas vezes, inclusive conforme proposição de Buchanan, é um ser burocrático em constante flerte com o caos e a dificuldade.

Seria ilógico, portanto, cogitar que o Homem, ou o direito enquanto sua realização, estaria inclinado a grandes fórmulas procedimentais e que tais fórmulas, sobretudo, garantiriam a ele o fim último do direito que é a paz social. Os ambientes construídos, tais como os naturais, passam por relações de *estocasticidade*, eventos aleatórios que fogem ao determinismo e à rigidez das projeções científicas. Assim, a indeterminação compraz-se com a ideia de planejamento, e isso para pensarmos não só em planos de emergência e situações de crise, como nas falhas de projeção hipotético-legislativa e nos seus riscos.

Aliás, é nesse sentido que rumam os críticos da democracia contemporânea citados no início desse capítulo. Nesse ínterim, as políticas públicas, assim como sua destinatária e produtora, a família humana, também não conseguem abstrair nossa inclinação à irracionalidade. Não só isso, as políticas públicas assumem *uma série de variáveis não-lineares*, uma espécie de *teoria do caos* aplicada às decisões coletivas. Desse modo, tem-se dois

---

<sup>342</sup> Ideia divulgada em: JOHANSEN, Bob; JOHANSEN, Robert. *Get there early: Sensing the future to compete in the present*. Berrett-Koehler Publishers, 2007.

resultados disso: uma sensibilidade extremada às *condições iniciais* e uma imprevisibilidade nos sistemas muito abertos, além de pouca clareza das relações de causa e efeito no mundo fenomênico<sup>343</sup>.

Todas essas questões compõem justamente o resgate teórico promovido pelos modelos *CYNEFIN*<sup>344</sup> que, nas Ciências da Administração, mostram como lidar com cenários em que (i) as relações ou a gestão de causa e efeito não são simples, dependendo de variáveis como experiência prolongada, olhar retrospectivo e repetição para coordenação de soluções. Além do que, (ii) demanda-se abandono dos atalhos pela teorização de problemas concretos, tal como uma maior abertura à empiria (iii) existe necessidade adaptação às contingências do tempo, além de um rol amplíssimo de pequenas intervenções levemente distintas entre si. Em pautas ambientais policêntrica/polioculares — como as vistas no segundo capítulo — o magistrado deve ter a mesma noção de um administrador de ambientes imbricados e complexos, atendendo-se aos caracteres indicados imediatamente acima.

De forma que erros de avaliação na situação fática que embasa a política pública ou sua mudança, mesmo que sensíveis, podem determinar estimativas e modelos de decisão pública mal encadeados, numa espécie de *snowball effect*. Em suma, existe outro fator muitas vezes pouco lembrado, tanto pelos produtores de políticas quanto por seus controladores e revisores, o fato de que uma alteração numa política setorial afeta, numa espécie de *efeito cascata*, a tantos outros temas políticos conexos.

Portanto, uma alteração na dinâmica cidadina pode causar uma cadeia de eventos em inúmeras outras políticas setoriais que dela dependam. Nesse sistema aberto, notam-se (i) extrema sensibilidade às condições iniciais, a forte interdependência entre projetos políticos que por mais compartimentados pelo nosso consciente, mostram-se sempre imbricados (*efeito cadeia*) (iii) mesmo as pequenas intervenções políticas podem, devido às condições acima, marcar, a longo prazo, enorme repercussão e alterar, de forma durável e substancial, todos subsistemas dependentes daqueles no qual se intervém<sup>345</sup>.

Nisso, uma pequena decisão promovida num tema como infraestrutura urbana (reconhecimento jurisdicional na legitimidade de uma exigência específica no direito de construir verticalmente) pode causar repercussões assombrosas na seara ambiental (expansão

---

<sup>343</sup> KELLERT, Stephen H. *Na vigília do Caos: ordem imprevisível em sistemas dinâmicos*. Chicago: University of Chicago Press. 1993.

<sup>344</sup> SNOWDEN, David. *Cynefin: a sense of time and place: an ecological approach to sense making and learning in formal and informal communities*. In: conference proceedings of KMAC at the University of Aston, 2000.

<sup>345</sup> KELLERT, *op cit.*

horizontalizada que invada perímetro das áreas de preservação) ou educacional (encarecimento das estruturas prediais e, portanto, das mensalidades e, n'outra consequência do número de ingressantes no ensino público pelo inaccess nas instituições privadas afetadas). Essas reações em cadeia, ou efeitos ricochetes, anunciados em certas ciências exatas, podem, decerto, percebessem extensíveis às relações jurídico-sociais<sup>346</sup>.

Vale citar que o controle de políticas públicas, pelo Judiciário, pode ser desafiador, pois a condução das temáticas tende a ser bastante setorializada (em temas bem delimitados de direito) com princípios e regras igualmente próprios. Na companhia disso, o Judiciário não só não tem condições, como é altamente desincentivado, para monitorar consequências pós-decisão, seja na apuração da realidade prática seja no exame das repercussões que uma escolha política causa em outros tantos assuntos que com ela interajam. Nessa ordem de raciocínios, existe uma espécie de *efeito borboleta* aplicável às criações e aos efeitos de uma decisão judicial.

Nada obstante, muitos escritos, como aqueles da lavra de *Luis Sotelo Vásquez*<sup>347</sup> sobressaem a necessidade não só de atualizar os intentos normativos às condições fáticas posteriores como avaliar quando ordenamento pode ou não apresentar indeterminações que serão resolvidas pelo Judiciário. Esse dever pode ser mais laborioso e impreciso quando as abrangências de teor espacial, setorial ou temporal da decisão judicial são elevadas. Conforme o próprio modelo *CYNEFIN* e outros mais clássicos como o *SWOT* inferem, quanto maior o ambiente externo cuidado, maiores serão as dificuldades de intervenção e controle.

Para tais dificuldades, a *regionalização processual/procedimental* — um possível facilitador para a gestão de complexidades —, em muitos países, vigora com força, visando-se a quase que uma espécie de laboratórios legislativos em termos processuais. Em que pese o Brasil adotar posições contrárias à chamada *fragmentariedade processual* e haver dificuldades de se distinguir o conteúdo constitucional dos termos *procedimento* e *processo* (que são respectivamente, competência comum e privativa da União). Em meio a isso, tem-se a eleição de procedimentos especiais como possibilidade à parte para resolver essas preocupações relacionas à complexidade dos fatores materiais, conferindo-se uma vasta gama de opções disponíveis para melhor adequar os caminhos judicantes de discussão. Nele, conglobam-se: diferenciações nos padrões de instrução; restrições cognitivas; abreviação de determinadas

---

<sup>346</sup> FRIEDMAN, Lawrence M. Law, technology, and the butterfly effect. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade – REDES*, 2016, v. 4, p. 103.

<sup>347</sup> SOTELO, J. V. Jurisprudência vinculante na “common law” e na “civil law”. In: Temas atuais do direito processual ibero-americano. Compêndio de relatórios e conferências apresentados. *Revista Forense*, p. 336-33, 1998.

etapas processuais; fragmentação do juízo de mérito<sup>348</sup>. Ainda com esse vasto rol de soluções legislativas, fica difícil apartar a concepção de *procedimentos especiais* das noções de pouca flexibilidade, taxatividade e os temores institucionais pelo desencontro entre procedimento geral e especial.

Essas opções, reservadas ao legislador ordinário, têm ligação umbilical com a necessidade de que o procedimento se “ajustasse formalmente à substância do direito cujo reconhecimento ou execução fossem pretendidos”, de modo a se atentar às “*fisionomias especiais*” que lhe conferissem adequações às fórmulas pelas quais ocorreriam os debates<sup>349</sup>. Outrossim, a via do negócio jurídico processual possibilita muitos desses ajustes às particularidades de cada caso e aos desejos das partes no *direito à escolha do procedimento*, possibilitando desde a *calendarização* do processo até ajustes sobre produção probatória.

O processo, por outra via, pode assumir diferenciações litúrgicas, para fora do universo de garantias estruturais, no que se refere às culturas corporativas ou epistêmicas, desenvolvidas por magistrados que estão afeiçãoados a determinados públicos e temas. A autonomia científica de outros ramos que poderiam se estabelecer para além do Direito Processual Civil, a exemplo do Direito Processual Penal e Trabalhista, por vezes, é bastante penosa e demorada, exigindo-se codificações próprias para procedê-las e tornar sua doutrina algo digno de maiores e harmoniosas distinções, em que pesem esforços de doutrinadores como Guedes para desenvolver uma tipologia processual multitemática, realizando-se diagnose com os traços distintivos entre cada tema, com destaque ao *direito processual dos grupos sociais*, e o processo civil tradicional<sup>350</sup>.

Nada obstante, a concepção de justiça multiportas pode ajudar a satisfazer nossa necessidade de adequar o conteúdo do direito material ao de direito processual, ainda mais em temas complexos, e isso talvez até com bem mais propriedade do que os movimentos e opções anunciados acima, uma vez que permitem a especialização temático-setorial, a regionalização dos mediadores de conflitos e a diversificação de métodos de resolução. Nas palavras de Emerson Garcia<sup>351</sup>, a justiça multiportas ajuda a firmar uma *resolutividade construída* em tempos de *conflitualidade imanente* ao nosso ambiente social, em que se afloram formas

---

<sup>348</sup> DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Por uma nova teoria dos procedimentos especiais*: dos procedimentos às técnicas. Salvador: JusPodivm, 2018, 46-64.

<sup>349</sup> REIS, José Alberto dos. *Processos especiais*. Coimbra: Coimbra, 1955.

<sup>350</sup> GUEDES, Jefferson Carús. Direito processual de grupos sociais no Brasil: uma versão revista e atualizada das primeiras linhas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5 n.2. 2015.

<sup>351</sup> GARCIA, Emerson. Conflitualidade imanente e resolutividade construída: perspectivas da Lei de Mediação sob as lentes da oralidade. In: ZANETI JR, Hermes.; CABRAL, Trícia Xavier. (Org.). *Justiça Multipartas*. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. 1ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016, v. p. 541-558.

diversas de opiniões e visões sobre uma miríade de temas. A meu juízo, a resolutividade construída passa justamente por incitar adequações conforme surjam novos tipos de conflitos e alterações em seu espaço social de origem.

Para Garcia, técnicas como mediação ajudam a criar etapas que, além de amenizar problemas crônicos do exercício jurisdicional, como morosidade e asoerramento dos julgadores, ajudam a criar ambientes mais amoldados às múltiplas formas de organização societária. Além disso, o valor do *empoderamento* do indivíduo é essencial nesse processo. A esse respeito, Paulo Valério Moraes<sup>352</sup> destaca que a mediação ajuda a motivar uma espécie de pedagogia social, na qual os indivíduos aprendem e internalizam métodos mais autônomos para resolução de conflitos. Existe também a regra do *controle das partes* sobre o procedimento, podendo-se adiar sessões e discussões, definir com maior liberdade consensos e controvérsias, definir os papéis de suas respectivas defesas e dos profissionais auxiliares, podendo optar-se também pela *confidencialidade* nos casos definidos, afora uma maior propensão ao papel facilitador das estruturas de resolução conflitiva.

Assomo isso ao fato de que alguns tipos de embate, como aqueles temas de teor comercial, podem seguir à lógica que o jurista chama de *competitiva*, ainda assim preserva-se a concorrência entre várias estruturas de conciliação e mediação que, desse modo, passam a contar com um sistema de incentivos maior para assegurar padrões de eficiência, celeridade e segurança, essenciais para manter linhas argumentativas adotadas n'outros casos, além de uma eleição mais livre dos padrões normativos adotados, o que é especialmente importante em estruturas internacionais. Conforme destaques de Antônio do Passo Cabral e Leonardo Cunha<sup>353</sup>, o sistema multiportas surgiu, desse modo, como resposta ao *hiperlegalismo* o que, entendo, minava o número de soluções possíveis aos conflitos de teor (extra)contratual, com a figura de um grande planejador estático e, muitas vezes, enviesado.

Para se fornecer maiores explicações sobre essas linhas teóricas, pode-se abordar exemplos de resolução de conflitos em direitos e garantias fundamentais passíveis de não se desenrolar necessariamente nesses espaços urbanos ou em razão deles, mas que com que eles

---

<sup>352</sup>PAI MORAES, Paulo Valério Dal. Novo Código de Processo Civil — O Ministério Público e os Métodos Autocompositivos de Conflito negociação, mediação e conciliação. In: ZANETI JR, Hermes.; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. (Org.). *Justiça Multipartas*. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. 1ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016, v. p. 253-288.

<sup>353</sup> CABRAL, Antonio do Passo.; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): mediação sem mediador. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. (Org.). *Justiça Multipartas*: Mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, v. 1, p. 725-742.

guardem altíssima relação de estruturação e planejamento, o que nomeie, n'outro texto, de serviços *extracitadinos*. Pode-se, por tais motivos, fazer-se desse sistema de várias soluções para resolução de conflitos desde uma *democracia de mercado*<sup>354</sup> (nos modelos multiportas competitivos), na qual as plataformas são (re)arranjadas de acordo com o voto de seus aderentes até uma noção de *democracia comunitária* (nos modelos multiportas cooperativos) para apaziguar essas dificuldades.

O que chamo de serviços extracitadinos envolve amplo rol de direitos, cujo exercício pode se dar fora dos espaços dessas cidades, tais quais educação, seguridade, comércio, finanças etc. Ainda assim, entende-se válido formular breves notas sobre como essas cidades são capazes de promover novas formas de organização nesses setores. Vale lembrar que cidades com maior autonomia para gerenciar tais serviços promovem ambiente regulatório de grande valia para outras organizações, numa espécie de projetos experimentais advindos de vácuos regulatórios gerados na disjunção de um espaço recém-lançado à condição de autogoverno e outras estruturas públicas a ele pregressas. Assim se dá na República de Singapura, que, além de dominar exames internacionais de desempenho em Educação, como o *Programa Internacional de Avaliação de Alunos* (PISA), entrega ao resto do mundo inovações valiosas nesse setor, a exemplo do *Domínio Matemático* e os *estímulos criativos à metodologia escolar*.

A cooperação entre agentes públicos e privados, nessas cidades, é contumaz, além de ser destacável a maior liberdade operacional dos segundos. Outros autores reúnem condições de encaminhar um melhor debate sobre (des)regulação ou liberdade nos serviços de educação. De um lado, Bryan Caplan<sup>355</sup>, com o seu escrito *The Case Against Education*, tece críticas a determinados pontos da base educacional regulamentada, como o *credencialismo*, o prejuízo ao real preparo dos docentes para o desenvolvimento de competências prático-teóricas, os lobbys e o cerceamento de iniciativas de menor impacto, as distorções nas demandas relacionadas à capacitação e ao mercado de trabalho de inúmeros profissionais e as ineficiências econômicas. O argumento da educação enquanto forma de *dirigismo cultural* é, com igualdade, lembrado por ele.

Admitindo-se o contraditório, Joselino Goulart Junior<sup>356</sup>, em dissertação, cita como argumentos a assimetria de informações, a presença de externalidades e a necessidade de garantias mínimas de qualidade no que categoriza enquanto *quase-mercado* da educação. Nessa

<sup>354</sup> Cf. FRIEDMAN, Milton.; FRIEDMAN, Rose. *Livre para escolher*, Rio de Janeiro: Editora Record, 2015, p.108.

<sup>355</sup> CAPLAN, Bryan. *The Case against Education*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

<sup>356</sup> GOULART JUNIOR, Joselino. *Mercado de educação superior privado brasileiro: uma abordagem a partir da atuação estatal por meio da autoridade antitruste e da regulação em estruturação*. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Universidade de Brasília, 2015.

mesma linha representada de autores, questiona-se se a educação necessita da atuação estatal para a admissão de pessoas menos afortunadas, para estimular a diversidade e garantir maneiras de mobilidade e ascensão social mais justas. Por mais que não seja a intenção desse trabalho discutir essas correntes de forma muito aprofundada. É preciso dizer que essa nova realidade pode pôr à prova muitas dessas assertivas, de um lado e de outro. Talvez a realidade não nos mostre uma lógica binária, ou seja, de que apenas um conjunto dessas premissas seja verdadeiro.

Assim, entende-se que essa maior possibilidade de se produzir autorregulações e programas colaborativos com o setor privado pode demandar um sistema comunitário e multiportas mais próximos dos regramentos socialmente criados e instituídos, sem que haja, portanto, uma grande diretriz jurisdicional que facilite a prática de um ator judicante distante desses regulamentos. Um grande exemplo disso é aquele fornecido por Baubock e outros<sup>357</sup>, que estudam as tensões entre gestões locais e manifestações de teor federalizado. Cita-se que, na jurisdição norte-americana, as comunidades de pais e estudantes podem, com apuro, realizar acordos para resolver conflitos locais que envolvam serviços de educação, de forma a realizar votações para regrar novos temas. O próprio sistema de *stare decisis* pode vir ao alívio de grande número de investidas do ente federal contra as direções da *cidadania local* (cf. título 5.1.2). Nisso, vê-se claro sistema de mediação que carrega consigo uma democracia comunitária, ou seja, com linhas marcadamente adaptadas aos desígnios locais social e culturalmente organizados para integração e remanejamento de seus próprios ativos, que podem ser obstados por manifestações de enorme abrangência espaço-territorial<sup>358</sup>.

Mas as interações colaborativas de cariz ético-cultural não são as únicas. Temas como finanças e a seguridade nessas cidades já contam com sistemática e lições interessantes sobre a dita democracia de mercado, onde a escolha é constantemente exercida na relação experiência/recompensa desenvolvidas entre diversos consumidores e fornecedores de um mesmo ativo humano, inclusive as atividades de arbitrar e organizar conflitos. Nisso, existem modelos citadinos que, para além das já apresentadas *private cities*, podem organizar esses serviços como a categoria de *distritos de inovação* aos quais se reportam Mourão, Ariento e Marinho<sup>359</sup>. Esses ambientes experimentais, avalizados pelo poder público, são criados para

---

<sup>357</sup> BAUBOCK, Rainer.; ORGAD, Liav. *Op. cit.*

<sup>358</sup> Sobre a relação democracia local/comunitária e soberania, consultar: LINHARES, Solon Cícero; SÁ, Priscila Zeni de. As concepções do estado político comunitário e sua relação com a soberania. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v.8, n.1, 2013.

<sup>359</sup> MOURÃO, Carolina Mota; ARIENTE, Eduardo Altomare; MARINHO, Maria Edelvacy. Os distritos de inovação no ordenamento jurídico brasileiro: desafios, modelos e regulamentação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n. 1. p. 345-373, 2022.

testar empreendimentos, pesquisas e incentivos fiscais em termos de cidade, num sistema de inovação *multinível*, uma vez que os casos exitosos podem influenciar outras cidades.

Aliás, em cada uma dessas estruturas pode se revelar “*fenômenos conflitológicos de interesses*” que farão com que o processo se adapte<sup>360</sup>. Nisso, talvez as estruturas competitivo-empresariais e cooperativo-comunitárias de mediação/arbitragem possam ser mais dúcteis para adequação dos procedimentos a esses fenômenos do conflito, que são percebidos de forma concreta. No Brasil, a possível falta de integração interinstitucional e a dificuldade de se descentralizar de modo mais acentuado algumas direções de Estado podem tornar essas experiências mais difíceis de serem implementadas, vindo, em meu sentir, a instauração de maiores modelos de arbitragem e mediação ao socorro de normas e acordos próprios desses ambientes.

A utilização de *criptoativos* e a autogestão de serviços de assistência social, por exemplo, podem ser possibilitadas, bem verdade que preferencialmente nas *privates cities* ou nos *distritos de inovação* pela menor resistência que oferecem à articulação particular de ativos financeiros. Num ou n’outro tema, há proventos e riscos para que o setor de finanças se forje pela proximidade entre os gestores, os recursos e os habitantes, além da confidencialidade, características próprias das administrações financeiras localizadas, que pouco sofrem com a intervenção de entes federados e corpos políticos distantes de um dado lugar.

Contudo, a possibilidade da multiplicação sacionormativa para áreas cada vez mais delimitadas vai desafiar o monopólio da jurisdição adjudicatória. Há, nesse sentido, texto interessante de Maria Edelvacy Marinho e Gustavo Ferreira Ribeiro<sup>361</sup>. Os pesquisadores falam sobre como o espaço digital e os sistemas de trocas baseados em tecnologias como *blockchains* podem vir a enfraquecer a condição do Estado como “agente exclusivo do exercício da jurisdição e da noção de territorialidade”, seja por “inviabilidades técnicas para possibilitar constrição e vigília desses ativos seja uma possível capacidade desses recursos gerarem maior ‘confiança entre os membros de uma relação jurídica’”.

Fatores que, conforme avalio, podem promover a admissão progressiva de meios alternativos para solução de conflitos, justamente para que se possa testar a viabilidade operacional desses temas para as atividades cidadinas, com especialização dos gastos e adaptação segundo realidade local, reduzindo-se a dependência de estruturas maiores, efeitos

---

<sup>360</sup> DOS SANTOS, Paulo Junior Trindade; MARCIÓ, César; MÖLLER, Gabriela Samrsla. Processo, democracia e complexidade: algumas reflexões. *Unoesc & Ciência-ACHS*, v. 9, n. 2, p. 139-146, 2018.

<sup>361</sup> MARINHO, Maria Edelvacy Pinto; RIBEIRO, Gustavo Ferreira. A reconstrução da jurisdição pelo espaço digital: redes sociais, blockchain e criptomoedas como propulsores da mudança. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, p. 142-157, 2018.

sobre o volume dos gastos, aumento da capacidade de negociação com fornecedores e outras questões discutidas na municipalização de recursos. Portanto, o fato de se poder eleger, pela autodeterminação, os próprios mecanismos de resolução de conflitos pode levar-nos a um desenho de política públicas mais previsível e políticas comunitárias e de mercado bem mais delimitadas e atentas às peculiaridades das comunas ou das freguesias.



Figura 5. Resumo esquemático do Capítulo 4. Do próprio autor.

## 6. CONCLUSÕES

Na primeira parte do texto, numa perspectiva zetética, vê-se que a Gestão Democrática Urbanística afigura ideário plenamente compatível com a clássica ótica dos direitos difusos, conforme trabalhada por Mauro Cappelletti. Porém, não apenas com a normatividade concretizada na Lei 7.347/1985, mas com outros movimentos, como a *processualidade* que auxilia *filtros democráticos anteriores* e contemporâneos à proposição da ação. Viu-se que tal *processualidade* contribui com o *policy maker* na instauração de um modelo *two track*, divulgado por Habermas, por meio do qual se promovem encontros entre a cultura técnica divulgada em meio às autoridades, aos gestores urbanos e destinatários de seus serviços.

Verificou-se também que essa concepção democrática do processo perpetra modelo de democracia deliberativa que não se contenta com a feição meramente procedural dos embates entre públicos diversos, ao contrário do que sugeriria a hipótese rival. Tal como hoje o processo não se satisfaz com um *praxismo* que apartava o hermeneuta completamente de suas valorações sobre a substância democrática das normas que julgava e reduzia o ambiente processual a uma situação de homologação do que já fora acertado no normado material. No que se refira ao *neoprocessualismo*, de forma a não o encarar com um centro de significados dispersos, vagos e descontraídos, constatou-se duas repercussões práticas na adoção desse pensamento para o processo difuso urbanístico, quais sejam:

- Maior liberdade operacional para superação da falta de codificação expressiva nesse tipo de ação, ou mesmo para uso apropriado do CPC/2015 enquanto regime supletivo do microsistema coletivo, que faça algumas adaptações necessárias dos desenhos procedimentais pensados para lides de teor individual, de modo a buscar, portanto, uma real distinção entre essas e a jurisdição coletiva;
- A aplicação de um *due process* substancial na órbita dos regramentos urbanísticos, que considere a razoabilidade e fundamentação robusta para normas que invadam os projetos de vida e autonomia de terceiros.

Indicou-se que perspectivas como o *processo agregado* e o *processo estruturante* podem auxiliar na eficácia comunicacional (igualmente uma proposição democrática habermasiana). No caso do primeiro, entre as próprias manifestações do Estado-juiz; no segundo, vê-se que precisamente a ideia de estruturação dos conflitos favorece a comunicação entre Judiciário e outras manifestações do Poder, ainda mais quando se percebe que a resolução

de um ou mais casos resulta apenas num paliativo para sanar problemas que acometem uma infinidade de outras demandas de igual teor. Por consequência, não se resolvem as disfunções burocráticas ou as políticas públicas que originam tais danos.

No encerramento desse capítulo, percebeu-se que a proceduralização é cada vez mais relevante também em termos de direitos difusos e dos *new rights* de terceira geração, pois permitem uma espécie de democracia nos moldes do que propusera Tocqueville, com uma proximidade entre os particulares que percebem e produzem os *ambientes construídos* e podem, com certos guias procedimentais, atender a um senso de *autopositivação* e *autodeterminação* na administração dos conflitos — contexto de gestão ambiental comunitária estudado por expoentes como Ostrom. Dessa forma, as realidades urbanísticas, enquanto setores complexos, devem resistir a investidas autocráticas de planejadores ubíquos, pois a democracia não pode ser mera roupagem para o delírio da engenharia social normativa e do misticismo arraigados nos procedimentos eleitos pelos dirigentes, conforme os reclames de Popper e seu contemporâneo Hayek.

No segundo capítulo, viu-se que a democracia, quando levada ao ambiente processual, deve ser envolvida por uma salutar articulação e relação entre poderes, uma vez que o bem urbanístico tende a ficar no fogo cruzado entre os vários níveis de autoridade, fenômeno bastante comum nas *novas democracias*. Percebe-se, de igual maneira, quão necessária é a busca por inteligência organizacional judiciária em prol dos bens urbanísticos, o que pode, eventualmente, implicar criação judicial sóbria com deveres gerais — aplicáveis a qualquer temática processual —, como contenção para o agir de ofício, respeito à perspectiva de ampla argumentação e poder de influência das partes e sem condução despótica dos debates com uma perspectiva *goal-oriented*, além de cuidados específicos como a atenção ao caráter relativamente noviciário da ordenação urbanística e as diferenciações de teor regional que esse direito acaba sofrendo, o que viria a ser obstaculizado pelos *bias* do intérprete.

Na finalização do segundo capítulo, nesses embates entre setores do Poder Público, avaliou-se que *diferentes perfis democráticos* demandam um olhar atento e mais abalizado da judicatura com relação às:

- Evoluções *fático-temporais*, como se viu no caso do tema da saúde e na utilização de precedentes, de modo a permitir com que os juízos de piso avaliem a (im)pertinência de se aplicar ou não razões de se decidir, vistas em casos passados aos novos cenários e demandas públicas que despontam com o passar do tempo;

- *Evoluções societárias nos modelos de gestão/ocupação dos bens e serviços urbanos*, uma vez que se viu aumento progressivo de pessoas em situação de cooperação com a administração. Entes privados que devem gozar de padrões de garantismo processual maiores. Não há, portanto, “*universalização garantista*”, uma vez que a reorganização da relação administração pública/particulares em situação cooperativa demanda diferentes modelos de gestão e, por conseguinte, distintas “dificuldades práticas” dos “[perfis] gestores” deduzidos entre as relações público-privados cada vez menos aritméticas. Vê-se que a própria ingerência desses últimos (gestores mais alocados à natureza privada) sobre o aparelhamento geral das políticas públicas é menor, havendo-se de se pensar de modo distinto suas garantias, uma vez que apresentam condições minoradas de suportar ou influenciar os rumos de Estado;
- *Evolução intergeracional*, isto é, das necessidades dos diferentes demandantes/representados no âmbito das cidades, como se viu, por exemplo, na organização da *representatividade* e da *substituição processual*, que não são meros modos de aprimorar a técnica legislativa para criar expedientes para evitar a banalização de ACPs pela diminuição de legitimados possíveis, mas também uma inteligência prático-institucional para que haja alinhamento entre as pretensões dos legitimados e dos “substituídos” na relação processual. Tudo isso exige uma observância ciosa de grupos com capital político reduzido de influência e demandas específicas no planejamento do espaço, como crianças e idosos no contexto das cidades;
- *Evolução instrumental* dos pleitos democráticos, conforme se demonstrou no caso de progressiva e eminente informatização do espaço urbano e dos embates democráticos per se, que passam por uma completa reestruturação dos modos de emissão e produção da opinião pública com o advento da era digital e a difusão da *internet* desde o início dos anos 2000. Nisso, viu-se alguns possíveis intercâmbios entre modelos decisórios nas cidades inteligentes e no processo digitalizado e com participação adjuvante de mecanismos como IA.

Na parte inaugural do terceiro capítulo, resgatou-se a pretensão de promover uma real diferenciação entre as demandas urbanístico-ambientais e aquelas advindas dos sinalagmas (extra)contratuais nas relações individuais. Nada mais se fez do que se examinar algumas linhas teóricas da democracia para repensar determinados institutos processuais no processo difuso

urbanístico. Viu-se, por exemplo, como a vedação à reconvenção nesse tipo de ação pode obstaculizar uma *ética discursiva* dentro dos embates democráticos, como o *direito à assistência técnica* traz alívios para o problema identificado por Oakeshott na chamada democracia das massas (*mass democracy*), elucidando o *anti-indívduo* sobre agentes prejudiciais e silentes em seu cotidiano e no engajamento desses para impor representação judicial aos perpetradores de maiores danos aos seus projetos de vida.

De igual modo, além do domínio do (in)deferimento, nota-se como a sentença pode constituir espaço argumentativo/informacional para uma espécie de *democracia construída* em que investidas contrárias às garantias fundamentais constitucionais são, progressivamente, cambiadas por entendimentos e projetos locais desenvolvidos pela própria comunidade. Antes disso, na fase instrutória em especial, fica corroborado o entendimento de que em *democracias frágeis e delegatárias*, o sentimento de revolta — muitas vezes proporcional aos danos e ao caráter temerário de algumas administrações — pode ser açulado pelo público em geral com relação à má-condução de determinados bens e serviços.

No entanto, não se pode confundir a diferença de objetivos e de exigências probatórias entre a Ação Civil Pública e a Ação de Improbidade, não se autorizando “fusões” e fungibilidades irresponsáveis entre elas. Precisa-se lembrar que a criação de comunicantes entre uma e outra, com provas compartilhadas e cooperação entre juízos, constitui expediente viável ao combate de *patologias corruptivas*, algo nada contrário às garantias do réu, capaz de prover defesas técnicas distintas para cada modelo valorativo de prova.

Ainda assim, no que concerne à fase de *execução/cumprimento de sentença* percebeu-se que *abertura policrática* — com inspiração na teoria de Robert Dahl — do juiz responsável pela execução abre espaço para avaliar o quanto a morosidade do processo demanda reavaliação dos peticionamentos ao *status quo* do bem ambientalmente tutelado. Viabilizam-se inovações ou novas proposições para compensação/cumprimento de um dever ambiental-cidadino, algo capaz de auxiliar o magistrado a readequar, com constância, as obrigações do executado, de modo a compatibilizar os princípios do *desfecho único* e da *menor onerosidade* nos meios de execução.

Oportunamente, no capítulo final, estudou-se o controle processual de políticas públicas propriamente dito pelo Estado-juiz e seus inúmeros cuidados, que podem ser procedidos à luz de novidades evidenciadas pelo CPC/2015. Nessa ocasião, viu-se a renovação na maneira com a qual percebemos a *intervenção de terceiros*, especialmente com a magnificação do papel dos *amici curiae*, atores que nos ajudam a avaliar danos estruturais e disfunções democráticas em temas como transporte, que dizem respeito também à defesa da ordem econômica e

concorrencial. Percebe-se que a sistemática de provimentos liminares e de urgência demanda bastante temperança por parte do Estado-juiz, que pode contar com *think tanks* para decidi-los, mas que a *meta-police* desafia o controle de políticas públicas pelo Judiciário, seja pelo leque menor de respostas possíveis, seja pela maior resistência a outros estímulos de políticas públicas, como *nudges* e *mecanismos premiais*.

No que concerne à coisa julgada, foram consideradas algumas propostas como a de um procedimento específico para revisão de sentenças em ACPs, até para que se avalie algumas inovações fálicas, com a possibilidade de transporte *in utilibus* da coisa julgada coletiva. Esses cuidados concorrem para evidenciar a distinção entre produção de políticas públicas e provimentos judiciais, com destaque para o caráter cíclico das primeiras e pouco mais linear-terminativo dos segundos, uma vez que a coisa julgada se reveste de fundamentação política para assegurar à autoridade judicante a perspectiva terminativa dos conflitos e a estabilidade decisória. Essas fundamentações, todavia, demandam determinadas concessões em relações complexas e continuadas, a exemplo das difuso-urbanísticas.

Partindo-se para os negócios jurídicos processuais, como importante ponto de inovação do CPC/2015, viu-se que sua aplicação no âmbito coletivo se revela adequada para resolver alguns modelos decisórios em políticas públicas, como o *garbage can* e por *tentativa e erro*, o que acaba por desconsiderar tipologias de cidade que configuram exceções nos planejamentos mais gerais e padronizados dos reguladores.

Eis que, ao final desse quarto capítulo, nos dois últimos itens, procurou-se demonstrar a importância da *circularidade* entre cooperação, enquanto princípio de direito material dos institutos ambientais e urbanísticos e que se impõe como norma fundamental do novo códex processual (mais especificamente em seu sexto artigo). Até porque, na medida em que a cooperação entre particulares e administradores públicos é cada vez mais constante, demanda-se ambiente processual que os considere de modo equidistante e traga incentivos à continuidade desses modos de associação, que favorecem os bens ambientais, com o julgamento célere e responsivo das contendas. Foram avaliadas questões referentes a uma justiça multiportas que se comporte como *democracia de mercado* ou *democracia comunitária* para realidades cada vez mais complexas, desde que ponderados os eventuais *serviços extracitadinos* inadvertidamente afetados por jurisdições mais ostensivas e abrangentes do ponto de vista meramente territorial.

Finalmente, desse corpo de achados e reflexões, discerne-se como apropriada da hipótese posta no início do estudo, aquela que assevera ser a *Gestão Democrática das Cidades*, consoante instrumentos postos no art. 43 da Lei 10.257/2001, não apenas múnus dos poderes

Executivo e Legislativo, como também do Judiciário. Não só isso ficou evidenciado. Constatou-se ainda o enfraquecimento da hipótese rival, a de que o bem democrático possa ser reduzido a uma linha mais *procedimental-objetiva* do que substancial, com a assunção dos riscos da subjetividade. Desse modo, todo o direito processual que guia essa sorte de avaliação se conduz por uma série de linhas teóricas, referentes à democracia, que propõem a ultrapassagem de seus sentidos meramente procedurais, buscando-se, no bem democrático, deveres substantivos de se ouvir e considerar as opiniões dos destinatários e criadores do espaço urbano.

## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. Poder (verbetes). In: ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- ABBOUD, Georges; CAMPOS, Ricardo. A autorregulação regulada como modelo do Direito proceduralizado - Regulação das redes sociais e proceduralização. In: ABBOUD Georges; NERY JUNIOR, Nelson; CAMPOS, Ricardo. (Orgs.). *Fake News e Regulação*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.
- ALCÂNTARA, Ariana Garrett; VALLE, Kelly Cristina Perim; DOS SANTOS, Telma Maria. Litisconsórcio Facultativo e Suas Particularidades. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado de Goiás*, n. 23, 2007.
- ALCEU, Maurício Jr. *A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- ALEXANDRIS, Georges. A administração pública como ciência ou arte. *Revista do Serviço Público*, v. 95, n. 1, p. 07-16, 1963.
- ALLENBY, B. R. Achieving Sustainable Development through Industrial Ecology. *International Environmental Affairs*, v. 4, n. 1, p. 56-68, 1992.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Codificação do Direito Processual Coletivo Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. *Direito processual penal coletivo: a tutela penal dos bens jurídicos coletivos – direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.
- ALVARADO, Adolfo. Trad. de Glauco Gumerato Ramos. O garantismo processual. *Revista de Processo Civil – Anchieta*. v. 1 n. 2, 2019.
- AMARAL, Ana Luiza Lacerda; GUEDES, Jefferson Carús. Brasília aos 60: da promessa democrática à distopia urbanística e política. *Direito da Cidade*, v. 11, p. 100-112, 2019.
- AMARAL, Ana Luiza Lacerda; GUEDES, Jefferson Carús. Possessórias e petições coletivas de posse velha se transmutam em "ações estruturais" com "diálogo institucional": mais um passo na publicização do direito civil contemporâneo. *Direito da Cidade*, v. 12, n. 3, p. 1696-1734, 2020.
- AMATO, Lucas F; SABA, Diana T; DE BARROS, Marco A. L. L. Sociologia jurídica das fake news eleitorais: uma observação sistêmica das respostas judiciais e legislativas em torno das eleições brasileiras de 2018. *Direito Público*, v. 18, n. 99, 2021.
- ANDRADE, Juliana Melazzi. A cooperação judiciária nacional como instrumento de descentralização da execução. In: DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. (Org.). *Grandes Temas do Novo CPC - Cooperação Judiciária Nacional*. 1ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, v. 16, p. 129-143.

ANITUA, G.I. *Historia de los pensamientos criminológicos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2005.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Controle de Produtos Tóxicos. In: ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen juris, 2004.

APEL, Karl-Otto. *Transformação da filosofia I*. Filosofia analítica, semiótica e hermenêutica. São Paulo: Loyola, 2000.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Consensualidade no Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Rio de Janeiro, v. 167, p. 293-310, 2005.

ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Fundamentos da Cooperação Judiciária Nacional. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 21, p. 450-474, 2020.

ARANHA, Márcio Iorio. *Manual de direito regulatório*. Londres: Laccademia, 2015.

ARAÚJO, Marconi Pereira de. *Gestão da Qualidade no Serviço Público: desafio de uma nova era especialização em direito administrativo e gestão pública*. Monografia (Especialização em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2004.

ARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. v. 4. Brasília: Ipea, 2018, p. 367-390. Disponível: <<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs>>. Acesso: 10/03/2022.

ARRUDA NETO, Pedro. T. *Direito das Políticas Públicas*. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

ASCHER, François. *La République contre la ville: essai sur l'avenir de la France urbaine*. La Tour-d'Aigues: Éditions de l'Aube, 1998.

ASSIS, Araken de. Direito comparado e a eficiência do sistema judiciário. *Revista do Advogado*, n. 43, p. 9-25, jun. 1994.

AUTO DE ALENCAR, Alexandre; Ferreira Santos, Gustavo. *Amicus curiae: possibilidades e limites como mecanismo de democratização do controle de constitucionalidade das leis*. 2006. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

AZEVEDO, Alessandra.; KAFRUNI, Simone. *Marco legal do Saneamento abre a porta para o investimento privado*. Correio Brasiliense: Caderno Economia. 25/06/2020.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia TJ-BA. *Agravo de Instrumento (AI) 0020153-20.2015.8.05.0000*. Relatora: Regina Helena Ramos Reis. DJe: 30/06/2016.

BARBOSA, Jessica Rabelo; ATHIAS, Arianne Brito Cal. Política pública emergencial e o novo mecanismo transdisciplinar. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, v. 6, p. 58, 2020.

BARRETO, Jorge Emicles Pinheiro Paes. *A improbidade administrativa como instituto jurídico político de combate à corrupção e a matiz decisional dos juízos de direito da comarca de Crato-CE nos casos de combate às patologias corruptivas: a construção de*

políticas públicas de combate efetivo à corrupção. Dissertação (mestrado em direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, Crato, 2017.

BAUBOCK, Rainer.; ORGAD, Liav. *Cities vs States: Should Urban Citizenship Be Emancipated from Nationality?* San Domenico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Papers. 2020.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas* Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da USP, 2001.

BELLÉ, Aline Oliveira. A cooperação judiciária como meio de promoção do acesso à justiça à população sul-amazonense. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 8, n. 3, p. 646-661, 2022.

BERGAMINI JÚNIOR, S. Contabilidade e riscos ambientais. *Revista do BNDES*, v.6, n.11, 1999.

BERNARD, A. B.; GARCIA, M. G. P. Provisão pública e privada da infra-estrutura e desenvolvimento econômico. *Nova Economia*, v. 7, n. 2, 2013.

BIM, Eduardo F. A autoconvenção judicial no direito administrativo participativo: o caso das audiências públicas ambientais. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, p. 37-70, 2015.

BIM, Eduardo Fortunato. A Fragmentação da Causa de Pedir nas Ações Cíveis Públicas Ambientais. In: MILARÉ, Édis. *A Ação Civil Pública Após 35 Anos*. 6ª ed. 2020.

BIOEN, Grayce Kelly; LEAL, Augusto Antônio Fontanive. Meio Ambiente e Coisa Julgada Relativizada. *Revista Direito & Paz*, v. 2, n. 35, p. 36-49, 2016.

BITENCOURT, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 4, p. 207-225. 2019

BLIACHERIENE, Ana C. Agenda 2030: ética e responsabilidade socioambiental na gestão das cidades do futuro. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; BRUNA, Gilda C. (Orgs.). *Gestão urbana e sustentabilidade*. 1ª ed. São Paulo: Manole, 2018, p. 329-363.

BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar. A reconvenção no contexto dos processos coletivos. In: DIDIER JR., Fredie; MAZZEI, R.; ARAUJO, J. H. M. (Orgs.). *Tutela jurisdicional coletiva - segunda série*. 1ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

BORBA, D. A. M. As Parcerias Público-Privadas na Proteção Ambiental. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 2, p. 66-83, 2011.

BOURDIEU, Pierre. O mistério do ministério: das vontades particulares à “vontade geral”. In: WACQUANT, Loïc (org.). *O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política*

BOZEMAN, Barry; PANDEY, Sanjay K. Public management decision making: Effects of decision content. *Public Administration Review*, v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Portal do Planalto. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 19/01/2021.

BRASIL. *Lei 13.146*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão das Pessoas com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). 6 de julho de 2015.

BRASIL. Lei Federal no 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. *Lei nº 10.257/2001* (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001.

BRASIL. *Lei nº 13.146*, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União, 7 jul. 2015.

BRASIL. *Lei nº. 7.347*, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a ação civil pública e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº. 8.078*, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça STJ (Primeira Turma) - Recurso Especial1449896/PE. Rel: Benedito Gonçalves. DJe: 02/02/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *RE 1101937/SP*. Relatoria Original: Nancy Andrighi. DJe: 07/4/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Primeira Turma, Agravo regimental no Recurso Extraordinário nº 789.816, Rel. Min. Ministra Rosa Weber, DJe 20.11.2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 479*. 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Primeira Turma, *Agravo de Instrumento nº AI 00451279720168190000*, Rel. Min. Ferdinando Nascimento, DJe 13.02.2017.

BRITO, Aline. *Passageiros sofrem com a falta de ônibus e precariedade do sistema*. Correio Brasiliense: Caderno Cidades. 02/02/2019. Disponível em:

[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/02/02/interna\\_cidadesdf,734919/passageiros-sofrem-com-a-falta-de-onibus-e-precariedade-do-sistema.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/02/02/interna_cidadesdf,734919/passageiros-sofrem-com-a-falta-de-onibus-e-precariedade-do-sistema.shtml). Acesso: 03/05/2022.

BRUNA, Gilda C.; PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; NEUMANN, Helena. R. Música Urbana. PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; BRUNA, Gilda C. (Orgs.). *Gestão urbana e sustentabilidade*. 1ª ed. São Paulo: Manole, 2018.

BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a Revolução em França*. Brasília: UnB, 1997.

CABRAL, Antonio do Passo. A escolha da causa-piloto nos incidentes de resolução de processos repetitivos. In: DIDIER JR. Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da (coords.). *Grandes temas do novo CPC*. Julgamento de Casos Repetitivos. v. 10. Salvador: JusPodivm, 2017.

CABRAL, Antonio do Passo. Despolarização do processo e zonas de interesse: sobre a migração entre polos da demanda. In: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique;

MAZZEI, Rodrigo. (Orgs.). *Tutela Jurisdicional Coletiva*. 1ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012, v. 1, p. 35-80.

CABRAL, Antonio do Passo.; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): mediação sem mediador. In: ZANETTI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. (Org.). *Justiça Multiportas: Mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, v. 1, p. 725-742.

CALLAN, Scott J.; THOMAS, Janet M. *Environmental economics and management: Theory, policy, and applications*. Connecticut: Cengage learning, 2013.

CANDIDO, Angélica Giosa Relativização da coisa julgada ambiental em virtude de inovação científica ou tecnológica. In: *IX EPCC - Encontro Internacional de Produção Científica – UniCESUMAR*. 2015.

CAPLAN, Bryan. *The Case against Education*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARDIN, Valéria Silva Galdino; BARBOSA, Haroldo Camargo. Formas de reparação do dano ambiental. *Revista de Ciências Jurídicas–UEM*, v. 6, n. 02, 2008.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. *Revista brasileira de políticas públicas*, v. 5, n. 2, 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Cidade X violência: o papel do direito urbanístico na violência urbana*. São Paulo/Brasília: Marcial Pons, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Direitos de Vizinhança e Política Urbana*. In: EMERJ Debate o Novo Código Civil. 2003. [Transcrição de Mesa de Debates]. Disponível: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/anais\\_onovocodigocivil/anais\\_especial\\_2/Anais\\_Parte\\_II\\_revistaemerj\\_221.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/anais_onovocodigocivil/anais_especial_2/Anais_Parte_II_revistaemerj_221.pdf).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Responsabilidade Civil do Estado. In: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. ed. 31, rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Ricardo C. T. A evolução da jurisprudência ambiental. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, v. 20, n 48, p. 279-285, 2019.

CAVALCANTI, Marcos de Araújo. Mecanismos de resolução de demandas repetitivas no direito estrangeiro: um estudo sobre o procedimento-modelo alemão e as ordens de litígios em grupo inglesas. *Revista de Processo*, v. 238, p. 333, 2014.

CHOMSKY, Noam. Consentimento sem consentimento: a teoria e a prática da democracia. *Estudos avançados*, v. 11, p. 259-276, 1997.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação dos poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj, 2002.

COELHO, A. Baptista.; PEDRO, J. Branco. *Do Bairro e da Vizinhança à Habitação: tipologias e caracterização dos níveis físicos residenciais*. 1ª ed. Lisboa: LNEC, 1998.

COELHO, Inocêncio Mártires. Apontamentos para um debate sobre o ativismo judicial. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 2, 2015.

CORRÊA, Cláudia F.; SOARES, Irineu. Uma análise crítica ao princípio *numerus clausus* dos direitos reais sob a perspectiva da função social da posse. *Anais do XXII Congresso Nacional do CONPEDI: GT Relações Privadas e Democracia*. 1ª ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2013, v. 1, p. 450-468.

COSTA, Carlos Magno Miqueri. *Direito Urbanístico Comparado – Planejamento Urbano - Das Constituições aos Tribunais Luso-Brasileiros*. v. 1. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2009.

COUTINHO, Carlos Marden Cabral; DE MORAIS, Jose Luis Bolzan. Objetivos do milênio e democracia construtiva: os direitos fundamentais como elementos constitutivos do Estado Democrático de Direito. *Revista Opinião Jurídica* (Fortaleza), 2016, 14.18: 119-143.

CROLEY, Steven. P. *Regulation and Public Interests: the possibility of good regulatory government*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negócios jurídicos processuais no processo civil brasileiro. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coords.). *Negócio Jurídico Processual — Coleção grandes temas do novo CPC*, v. 1. 2015. p. 39-72.

DALEFFE, Adriano. Solo criado e a disciplina urbanística da propriedade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, 1997.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Ação civil pública e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2017.

DE CERTEAU, Michel. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

DE MORAES, Ricardo Quartim. Litispendência entre ações civis públicas à luz do artigo 16 da Lei nº 7.347/1985. *Revista de Informação Legislativa*, v. 51, n. 203, p. 219-235, 2014.

DE MORAES ALFONSIN, Betânia. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n. 14, p. 421-453, 2016.

DE MORAES GODOY, Arnaldo Sampaio. A germanística jurídica e a metáfora do dedo em riste no contexto explorativo das justificativas da dogmática dos direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 2, p. 451-478, 2015.

DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. *Direito Processual Ambiental*. Belo Horizonte: Editora D'plácido, 2020.

DE PAULA, Jonatas Luiz Moreira. Fundamentos para o princípio da máxima proteção jurisdicional do meio ambiente. *Campo Jurídico*, v. 1, n. 2, p. 57-84, 2013.

DE SOUZA, Fábio Gaspar. A reparação não pecuniária do dano extrapatrimonial—rationality, effectiveness and coherence. *Rev. Fac. Direito São Bernardo do Campo*, v. 23, n. 2, 2017.

DELLI CARPINI, Michael X. Gen. com: Youth, civic engagement, and the new information environment. *Political communication*, 2000, v. 17 n.4, p. 341-349.

DEWEY, John. Em busca da grande comunidade. In: FRANCO, Augusto de.; POGREBINSCHI, Thamy (trad. e org.). *Democracia Cooperativa – Escritos políticos escolhidos de John Dewey*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas*. Salvador: JusPodivm, 2018.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

DIDIER JR., Fredie. Os três modelos de direito processual civil: inquisitivo, dispositivo e cooperativo. *Revista de Processo*. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, n. 198, ago./2011.

DIDIER Jr., Fredie; FREIRE, A.; NUNES, D. J. C. (Orgs.) . *Grandes Temas do novo CPC - Normas fundamentais* v. 1. 1ª. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Instituto Brasília Ambiental. Monitoramento da Poluição Sonora no Distrito Federal (texto técnico). 2/03/18. Disponível em: <https://www.ibram.df.gov.br/monitoramento-da-poluicao-sonora-no-distrito-federal/>. Acesso: 10/06/2022.

DISTRITO FEDERAL. Ministério Público do Estado do Distrito Federal e Territórios. *Instrução MPDFT de 2012 sobre Mobilidade Urbana*. Disponível em <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2012/4639-mpdft-expede-recomendacao-sobre-mobilidade-urbana>. Acesso: 03/05/2022.

DOS REIS, Rhuan Filipe Montenegro; CARMONA, Paulo Alfonso Cavichioli. Direito Sanitário Internacional em Situações de Crise: Gestão Epidemiológica no Contexto Global e a Covid-19. *International Journal of Development Research*, v. 12, p. 54896-54905, 2022.

DOS REIS, Rhuan Filipe Montenegro; CARMONA, Paulo Alfonso Cavichioli. Direitos Fundamentais, Interações entre Espaços Público-Privados e Urbanismo: um ensaio sobre as *private cities*. *Direito da Cidade*, no prelo, 2023.

DOS REIS, Rhuan Filipe Montenegro; DEZAN, Sandro Lúcio. Direito Jurisprudencial, Geojurisprudência e Vetores da Globalização: alguns diálogos entre direito e geografia. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 23, n. 2, 2022.

DOS REIS, Rhuan Filipe Montenegro; GUEDES, Jefferson Carús. Tutela difusa das cidades: do caráter metaindividual ao processo coletivo na ordem urbanística. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 11, p. 165-192, 2020.

DOS REIS, Rhuan Filipe Montenegro; REIS, Marcelo Rodrigues dos; MONTENEGRO, Patrícia Peregrino. Política, Administração e Direito Educacional: noções de holismo, pluralidade e democracia na Política Nacional de Educação Ambiental. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. no prelo 2022.

DOS SANTOS, Paulo Junior Trindade; MARCIÓ, César; MÖLLER, Gabriela Samrsla. Processo, democracia e complexidade: algumas reflexões. *Unoesc & Ciência-ACHS*, v. 9, n. 2, p. 139-146, 2018.

- DOSTOIÉVSKI, Fiodor. *Memórias do subsolo*. São Paulo: Penguin-Companhia, 2021.
- DUARTE, Amélia Lérias. Urbanismo e saúde mental. *Repositório Científico Lusófona*. v.1, n. 12, p. 59-66. 2012.
- EID, Elie Pierre. *Multilateralidade no processo civil: divergência de interesses em posições jurídicas*. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 74. 2019.
- EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013.
- EVERS, Henrique; CACCIA Lara; CORRÊA Fernando; AZEREDO, Lauro. WRI Brasil. *Cidades experimentam modelos de gestão de parques com participação da iniciativa privada*. Porto Alegre: Cadernos de Notícias, 20.09.2020.
- FARIAS, Tadeu Mattos; PINHEIRO, José Q. Vivendo a vizinhança: interfaces pessoa-ambiente na produção de vizinhanças "vivas". *Psicologia em Estudo*, v. 18, p. 27-36, 2013.
- FARRANHA, Ana Claudia; FREZZA, Conrado. Regulamentações Nacionais e Internacionais do Transporte Público de Passageiros. *Revista de Direito Brasileira*, v. 7, n. 4, p. 81-97, 2014.
- FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*. Trad. de Elaine Nassif. Campinas, SP: Bookseller, 2006
- FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Die Zweidimensionalitaet des Rechts*. In: VERLAG, Anton Hain. Meinsenheim/Glan, 1970.
- FITTIPALDI, Italo. A 'Anarquia Organizada' das Reformas Administrativas no Setor Público: uma abordagem à luz do modelo *garbage can* e do *policy environment*. *Política & Trabalho*, v. 2, n.23, p. 91-104, 2005.
- FRANK, Jerome. *Courts on trial: Myth and reality in American justice*. Princeton: Princeton University Press, 1973.
- FRANK, Jerome. *La Influencia del Derecho Europeo Continental en el Common Law*. Barcelona: Bosch, 1957.
- FRIEDMAN, Lawrence M. Law, technology, and the butterfly effect. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade – REDES*, v. 4, 2016,
- FRIEDMAN, Milton.; FRIEDMAN, Rose. *Livre para escolher*, Rio de Janeiro: Editora Record, 2015.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Seminário FGV Direito SP: Transparência do Poder Judiciário e Pesquisa Empírica no Direito*. Núcleo de Estudos Fiscais. São Paulo: 2018.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2020.
- FUX, Rodrigo. As inovações tecnológicas como (mais uma) onda renovatória de acesso à justiça, p. 228-230. In FUX, Luiz; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coords). *Tecnologia e justiça Multiportas*. São Paulo: Editora Foco, 2021.
- GAGNO, Luciano Picoli; SIMÕES, Thiago Felipe Vargas. A importância das 'class actions' para a evolução do processo coletivo brasileiro. *Prisma Jurídico*, v. 17, p. 117-136, 2018.

GARCIA, Amanda Ferreira; PORTELLA, Adriana. Mobilidade urbana e terceira idade: o caso do transporte público coletivo na cidade de pelotas. *PIXO - Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade*, v. 4, n. 13, 2020.

GARCIA, Emerson. Conflitualidade imanente e resolutividade construída: perspectivas da Lei de Mediação sob as lentes da oralidade. In: ZANETI JR, Hermes.; CABRAL, Trícia Xavier. (Org.). *Justiça Multipartas*. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. 1ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016, v. p. 541-558.

GARCÍA-MARZÁ, Domingo. Habermas: a two-track model of deliberative. In: GARCÍA-MARZÁ, Domingo. “Habermas: a two-track model of deliberative politics”. In: *Handbook of Contemporary European Social Movements: Protest in Turbulent Times*. London: Routledge, 2019.

GIANTURCO, Adriano. *A ciência da política: para os cursos de teoria do Estado e Ciência Política, Filosofia e Ciências Sociais*. São Paulo: Gen/Forense, 2018.

GICO JR, Ivo Teixeira. Anarquismo judicial e segurança jurídica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 2, p. 479-499, 2015.

GOTTI, ALESSANDRA; Fuchs de Araújo, Alexandra; Luís Marcelino, Jéssica Fernanda. O controle judicial na implementação e gestão de políticas públicas: novas perspectivas. *Rev. Eletrônica do CNJ*, v. 3, p. 8-18, 2019.

GOULART JUNIOR, Joselino. *Mercado de educação superior privado brasileiro: uma abordagem a partir da atuação estatal por meio da autoridade antitruste e da regulação em estruturação*. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Universidade de Brasília, 2015.

GRAVE, Leila Marcia Neri. O conceito de equidade na mobilidade urbana e a realidade da cidade de Salvador. In: *Curso de Gestão da Mobilidade Urbana*. São Paulo: Associação Nacional do Transporte Público, 2014.

GRECO, Leonardo. Princípios de uma teoria geral dos recursos. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 4, p. 5-62, 2010.

GREGGER, Reinhard. Cooperação como princípio processual. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie (Coord.). *Normas fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016.

GUEDES, Cecília. A imagem da segurança pública para os usuários do Metrô de São Paulo. *Revista dos Transportes Públicos*, São Paulo, ANTP, ano 27, 2005, p. 73-81.

GUEDES, Jefferson Carús. Direito processual de grupos sociais no Brasil: uma versão revista e atualizada das primeiras linhas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5 n.2. 2015.

GUEDES, Jefferson Carús. Direito processual de grupos sociais no Brasil: uma versão revista e atualizada das primeiras linhas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5 n.2. 2015.

GUIMARÃES, André Sathler.; BRAGA, Ricardo de João. Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito. *Revista de informação legislativa*, v. 48, n. 191, p. 81-97, 2011.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional- A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional—A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. *Direito Público*, v. 11, n. 60, p. 25-50, 2014.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. V. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 57-122.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, Jürgen. *The Theory of Communicative Action*. 2 vols. Boston: Beacon Press, 1984/87.

HELLER, Léo. *Saneamento e saúde*. 1ª ed. Brasília: OPAS/Brasil, 1997.

HERZL, Ricardo Augusto. *Neoprocessualismo, processo e Constituição: tendências do Direito Processual Civil à luz do neoconstitucionalismo*. Florianópolis: Conceito, 2013.

HOLANDA Frederico de; KOHLSDORF Maria Elaine; FARRET, Ricardo Libanez; CORDEIRO Sonia Helena Camargo. Forma Urbana: que maneira de compreensão e representação? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. A.2, n.3. ANPUR. Editora Norma Lacerda, Recife, 2000.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. WW Norton & Company, 2000.

HONNETH, Axel. Democracia como Cooperação Reflexiva: John Dewey e a Teoria Democrática hoje. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora UNB, 2001.

HOPPE, Hans-Hermann. *Democracy: The God That Failed: The Economics and Politics of Monarchy, Democracy, and Natural Order*. Routledge, 2018.

HUME, David. *An enquiry concerning the principles of morals*. New York: Oxford University, 1998.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. Ser ou não ser Ombudsman? Porque discutir isso é importante para o Ministério Público brasileiro. *Revista do CNMP*, 2021, 9: 69-97.

ISSACHAROFF, Samuel. Fragile democracies. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 120, n. 6, p. 1407-1466, 2007.

JAYME, Erik. Identité culturelle et intégration: le Droit International Privé postmoderne. *Recueil des cours: collected courses of the Hague Academy of International Law*, n. 251, 1995.

JOHANSEN, Bob; JOHANSEN, Robert. *Get there early: Sensing the future to compete in the present*. Berrett-Koehler Publishers, 2007.

JÚNIOR, José Paulo Baltazar; PAULO, José. Standards probatórios no processo penal. *Revista AJUFERGS*, Porto Alegre, n. 4, p. 161-185, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

KELLERT, Stephen H. *Na vigília do Caos: ordem imprevisível em sistemas dinâmicos*. Chicago: University of Chicago Press. 1993.

KRÜGER, C.; KRUGER, N. R. M.; PASSADOR, C. S.; CALDANA, A. C. F. Caminhos para o aprimoramento da gestão de políticas públicas em áreas de fronteira: UMA ANÁLISE MULTINÍVEL. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, v. 22, p. 67-80, 2020.

LA PERGOLA, António. La Constitución como fuente suprema del Derecho. In PINA Antonio, *División de poderes e interpretación: hacia una teoría de la praxis constitucional*, Madrid: Tecnos, 1987.

LACERDA, Galeno. Processo e cultura. *Revista de Direito Processual Civil*, São Paulo, n. 3., p. 74-86, 1962.

LAZZARINI, Álvaro. Defesa do Estado. SILVA MARTINS, Ives Gandra da; MENDES, Gilmar Ferreira e NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). *Tratado de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEAL, Saul Tourinho. *Ativismo ou altivez*. O outro lado do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, p. 24-33, 2010.

LEAL, Saul Tourinho. Por dentro das supremas cortes: bastidores, televisionamento e a magia da tribuna. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 2, p. 537-551, 2015.

LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974.

LESTON JUNIOR, O.; GANDRA, E. A.; ARRIADA, E. Aproximações na fronteira e a formação do espaço fronteiriço entre o Chuí-Brasil e Chuy-Uruguay. *Observatorio de la economía latinoamericana*, v. 1, 2019.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha. A cumulação de pedidos na ação civil pública ambiental. *Revista de Informação Legislativa*, v. 54, n. 216, p. 143-159, 2017.

LEVY, Wilson.; BRELAZ, G. Gestão Democrática das Cidades: uma abordagem à luz da ideia de "Democracia como Cooperação Reflexiva" de Axel Honneth. In: LEVY, Wilson; ALMEIDA, Marcelo Manhães de. (Org.). *Direito Imobiliário e Urbanístico - Temas Atuais*. 1ª ed. Sorocaba-SP: Foco, 2019, v. 1, p. 1-16.

LEWYN, Michael E. How overregulation creates sprawl (Even in a city without zoning). *Wayne Law Review*, v. 50, p. 1171-1207, 2004.

LIEBMAN, Enrico T. Decisão e coisa julgada. *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, v. 40, 203-270. 1945.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública. A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 169-198, abr./jun. 2021.

LIMA, Paula Gabriela Mendes; MOREIRA, Mário Cesar Rocha de. Representação e Participação Popular: Análise da Representação extraparlamentar no Parlamento. *Temas de Direito Parlamentar*, Belo Horizonte, 2016, 179-210, nov. de 2016.

LIMA, Thadeu. Acusação coletiva: um diálogo entre o processo penal e o processo coletivo (estudo sistemático do art. 80 do código de defesa do consumidor). *Revista Fórum de Ciências Criminais - RFCC*, ano 5, n. 10, p. 221-243

LINDER, Daniel Ricardo Lemos. *Acordo substitutivo na ação regulatória: o Termo de Ajuste de Conduta - TAC no âmbito da Agência Nacional de Transportes - ANTT*. Brasília, 2012. 53f. Monografia (Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público.

LING, Anthony. *Guia de Gestão Urbana*. São Paulo: BEI, 2017.

LINHARES, Solon Cícero; SÁ, Priscila Zeni de. As concepções do estado político comunitário e sua relação com a soberania. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v.8, n.1, 2013.

LIPPMANN, Walter; CURTIS, Michael. *Public opinion*. London: Routledge, 2017.

LISBOA, Daniel. *Para a reconstrução da teoria dos direitos reais: o numerus clausus, a tipicidade e a autonomia privada*. Monografia (graduação) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curso de Graduação em Direito. 2002.

MACEDO, Bruno Regis Bandeira. A defesa da Tutela Coletiva e os aspectos procedimentais do pedido de suspensão de segurança, liminar e tutela. In: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique; MAZZEI, Rodrigo (Coords.). *Tutela Jurisdicional Coletiva - 2ª série*. Salvador: JusPodivm, 2012.

MAFFESOLI, M. *Lê temps des tribus: Lê déclin de l'individualisme dans les sociétés de masse*. Paris: Méridiens Klincksieck, 1988.

MARINHO, Maria Edelvacy Pinto; RIBEIRO, Gustavo Ferreira. A reconstrução da jurisdição pelo espaço digital: redes sociais, blockchain e criptomoedas como propulsores da mudança. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, p. 142-157, 2018.

MARINONI, L. G. As novas sentenças e os novos poderes do juiz para a prestação da tutela jurisdicional efetiva. In: DIDIER JR, Fredie. (Org.). *Leituras Complementares de processo Civil*. 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme. Incidente de resolução de demandas repetitivas e recursos repetitivos: entre precedente, coisa julgada sobre questão, direito subjetivo ao recurso especial e direito fundamental de participar. *Revista de Processo*, v. 962, p. 131-151, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito*. 2ª ed. São Paulo: LRT, 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 22 da LINDB e os novos contornos do Direito Administrativo sancionador. *Consultor Jurídico*. V. 25, 2018.

MARQUES, Sabrina Durigon. *The effectiveness of democratic management of cities in Special Zones of Social Interests*. 2012. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência, processualidade e meio ambiente. *Law and Social Science*, p. 171-183 v. 4, n. 2. 2015.

MARTINS, Francelly Carellos B. O Papel do Amicus Curiae no Novo Código de Processo Civil. *REDUFES – Universidade Federal do Espírito Santo*, v.1 n.1. 2019.

- MASCARÓ, Juan L.; YOSHINAGA, Mário. *Infra-estrutura urbana*. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2005.
- MATTE, Maurício S. *Revisão da Sentença em Ação Civil Pública por Alteração do Estado de Fato*. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.
- MAUNIER, René. *L'origine et le fonction économique des villes*. Paris: L'Harmattan, 2004.
- MAZZEI, Marcelo R.; GERAIGE NETO, Zaiden. O Direito Coletivo à probidade administrativa: punitivismo e conduta na caracterização do ato de improbidade administrativa. *Revista Reflexão e Crítica do Direito*, v. 8 n.2, 2020.
- MAZZILI, Hugo. N. O processo coletivo e os precedentes. *Revista do Advogado*, v.1, n. 133/105, 2017.
- MCKENZIE, Sandra Craig. Home Rule in a Nutshell. *U. Kan. L. Rev.*, v. 48, p. 1005, 1999.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de; QUINTANS, M. T. D.; ZIMMERMAN, S. A. Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas. *Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 4, p. 117-142, 2001.
- MENCIO, Mariana. *O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. 2007. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.
- MERTON, Robert K. *Role of the intellectual in public bureaucracy*. Oxford: Social Forces, 1945.
- MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. Recomendação Nº 2: Procedimento Interno nº 08190.039759/12-66. 2012. Disponível em: <[https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/comunicacao/site/arquivos/mobilidade\\_urbana](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/comunicacao/site/arquivos/mobilidade_urbana)>. Acesso em: 15/04/2020.
- MODESTO, Alex S. A.; FRIEDE, Reis; CAVALCANTI, Márcia T.; DE MIRANDA, Maria G. Transporte Público na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Caos Urbano e Insustentabilidade Ambiental. *Revista Nacional De Gerenciamento De Cidades*, v. 8 n. 57. 2020.
- MONTEIRO, Luzia Cristina Antoniossi; SILVA, Nayara Mendes; VAROTO, Vania Aparecida Gurian. Longevidade e cidade: do dano urbanístico à garantia do direito à moradia adequada para idosos de baixa renda. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, 2017, p. 168-180.
- MONTERO, Carlos Eduardo P. *Tributação ambiental: reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MOON, M. Jae, INGRAHAM, Patricia. Shaping administrative reforms and governance: an examination of the political nexus triad in three asian countries. *Governance*, vol. 11, n.1, pp. 77-100. 1998.

- MORAES, Voltaire de Lima. Dos provimentos provisórios na ação civil pública e/ou na ação coletiva. *Direito & Justiça*, v. 39, n. 2, p. 197-203, 2013.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. O que deve e o que não deve figurar na sentença. *Revista da EMERJ*, v. 2. n.8. 1999.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. Restrições ilegítimas ao conhecimento dos recursos. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de Direito Processual*: nona série. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*: terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984.
- MOSCA, Gaetano. A Classe Dirigente. In: SOUZA, Amaury de (org.). *Sociologia política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.
- MOSSÉ, Claude. *Atenas: a história de uma democracia*. Tradução João Batista da Costa. 3ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- MOURÃO, Carolina Mota; ARIENTE, Eduardo Altomare; MARINHO, Maria Edelvacy. Os distritos de inovação no ordenamento jurídico brasileiro: desafios, modelos e regulamentação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n. 1. p. 345-373, 2022
- MOYES, Christopher D.; SCHULTE, Patricia M. *Princípios de fisiologia animal*. Artmed Editora, 2009.
- MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. A separação entre ação de improbidade e ação civil pública. *Revista Consultor Jurídico: Caderno Improbidade em Debate*, 17 dez. 2021.
- NACAB - Núcleo de Assessoria às Pessoas Atingidas por Barragens. *Assessoria Técnica Independente*. Viçosa -MG: Portal NACAB.ORG. 2021, np. Disponível em: <https://nacab-org-br.webpkgcache.com/doc/-/s/nacab.org.br/assessoria-tecnica-independente/>. Acesso: 10/05/2022.
- NAVARRO, Gabriela Cristina Braga. *Hermenêutica filosófica e direito ambiental: concretizando a justiça Ambiental*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2014.
- NERY JUNIOR, Nelson. ABOUD, Georges. Stare Decisis vs Direito Jurisprudencial. In: FREIRE, Alexandre, et. al. *Novas Tendências do Processo Civil: Estudos Sobre o Projeto de Novo Código de Processo Civil*. Salvador: Editora JusPodivm, 2013.
- NEVES, Daniel A. A. Reconvenção. In: NEVES, Daniel A. A. *Manual de Direito Processual Civil*, volume único, 9ª ed. Salvador: JusPodivm, 2017.
- NOGUEIRA, Filipe Bastos. *O Código de Processo Civil como legitimador das decisões estruturantes na efetivação dos direitos sociais*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, 2021.
- NORTH, Douglass C. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. Trad. Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. *Novos Estudos*, v. 31, n. 92, p. 25-40, 1991.

OAKESHOTT, Michael. The masses in representative democracy. In: HUNOLD, A. (Ed.). *Freedom and Serfdom*. Dordrecht: Springer, 1961.

OLIVEIRA, J. M.; VELOSO, C. B.; CONCEICAO, J. A. R.; KONDO, E. K.; BITTENCOURT, J. A. A influência do transporte público no stress e no desempenho dos trabalhadores. In: V Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGET, Resende, 2008.

OLIVEIRA, Marcio Luis De; COSTA, Beatriz Souza; SILVA, Cristiana Maria Fortini Pinto E. O instituto do compliance ambiental no contexto da sociedade plurissistêmica. *Veredas Do Direito* (Belo Horizonte), v. 15, p. 51, 2018.

ONU. *Comentário geral nº4, do Comitê sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais: o direito à habitação adequada*. 1991.

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#7>>. Acesso em: 10 abr 2020.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PÁDUA, Thiago Aguiar. A expressão “ativismo judicial”, como um “cliché constitucional”, deve ser abandonada: uma análise crítica sobre as ideias do ministro Luís Roberto Barroso. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 2, 2015 p. 134-16.

PAI MORAES, Paulo Valério Dal. Novo Código de Processo Civil — O Ministério Público e os Métodos Autocompositivos de Conflito negociação, mediação e conciliação. In: ZANETI JR, Hermes.; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. (Org.). *Justiça Multipartas*. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. 1ª ed.Salvador: JusPodivm, 2016, v. p. 253-288.

PAL, Leslie, *Beyond Policy Analysis – Public Issue Management in Turbulent Times*, 5º Ed. Toronto: Nelson Education, 2014.

PEDRON, Flávio Quinaud; BAHIA, Alexandre Melo Franco; NUNES, Dierle; THEODORO JR, Humberto. *Novo CPC: Fundamentos e Sistematização*. 3ª ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PEIXOTO, Ravi. Os *Standards* Probatórios e a busca de maior objetividade na decisão sobre os fatos. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 22, n. 2, 2021.

PINKER, Steven. *Mind Over Mass Media*. New York Times: Opinion Section, New York, jun. 2010.

PINTO, Antonio P. M. M.. Juiz-Secretário de Segurança Pública: breve ensaio sobre o Neoconstitucionalismo e o Ativismo Judicial em matéria criminal na realidade periférica. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 96, p. 313-341, 2012.

PINTO, Felipe. C. S.; PUGA, Bruna Azzari. Infraestrutura e o direito à cidade: crianças em cidades de pedra. *Direito da Cidade*, v. 11, p. 114-134, 2019.

PIOLA, Sérgio Francisco; PAIVA, Andrea Barreto; SERVO, Luciana M. S.; SÁ, Edvaldo B. *Financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo*. Brasília: Ipea, 2013.

PIVA, Naiady. *PPPs para a gestão de parques funcionam?*. Gazeta do Povo: Caderno Vida e Cidadania — Série Futuro das Cidades, Curitiba, 22.10.2016.

PONTES, Evandro. F. Meio Ambiente: a vida da empresa entre os direitos difusos e os direitos de vizinhança. *Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro*, v. 120, p. 136-145, 2000.

POPPER, Karl R. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.

PORTER, Michael E. O que é estratégia. In: PORTER, Michael E. *Competição*. Campus, 2000.

PROEJTO SEMEIA. *Guia Prático de Gestão em Parques*. SEMEI Publicações: São Paulo. 2019.

PUGLIESE, R. Time sharing, flat service, apart hotel, shopping center, condomínios e loteamentos fechados: expressões modernas do direito de propriedade. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 733, n.1 1996.

RAMOS, Glauco Gumerato. Carta de Jundiaí: Pela compreensão e concretização do Garantismo Processual. *Revista Direito Processual Civil*, v. 4, n. 1, p. 123-128, 2022.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; OLIVEIRA JUNIOR, Jorge Ferraz. Características do Ativismo Judicial nos Estados Unidos e no Brasil. um breve histórico do ativismo judicial na Suprema Corte Norte-Americana e um Paralelo com o Recente Ativismo Judicial da Suprema Corte Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 204, p. 25-42, out/dez 2014.

RANGEL, Marco. A. Siqueira. S. Limites da atividade instrutória em grau recursal. *Civil Procedure Review*, v. 9, p. 105-130, 2018.

REIS, Émilien Vilas Boas; GUSMÃO, Leonardo Cordeiro de. Participação Democrática em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR): uma análise a partir de IRDR suscitado pela Samarco. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, n.38, p.83-106, 2019.

REIS, José Alberto dos. *Processos especiais*. Coimbra: Coimbra, 1955.

RIO DE JANEIRO. 8ª Vara de Fazenda Pública. *Ação Civil Pública nº 0045547-94.2019.8.19.0001*. 2019.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Primeira Turma, Agravo de Instrumento nº (AI) 00451279720168190000, Rel. Min. Ferdinando Nascimento, DJe: 13.02.2017.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro TJ-RJ - *Apelação 0222185-79.2019.8.19.0001*. Relator: Cristina Tereza Gaulia. DJe: 19/10/2021.

ROCHA, Kátia Sérvulo de Lima. *Ação civil pública: origens, evolução histórica e perspectivas*. 2013. 161 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

RODRIGUES, João Freire. O Rural e o Urbano no Brasil. 2010. *Análise Social*, v. 211, n. 49, 2014.

RÖRIG, Fritz. Volk, *Raum und politische Ordnung in der deutschen Hanse*. Berlin: De Gruyter, 2019.

ROSENBARG, Leo.; SCHWAR, Karl; GOTTWALS, Peter. *Zivilprozessrecht*. 16ª ed., Munique. 2004, p. 174. Tradução do próprio Barbosa Moreira.

ROSSI-HANSBERG, Esteban. A Spatial Theory of Trade. *The American Economic Review*, v. 95, n. 5, p. 1464-1491, 2005.

SALES, Rodrigo Barbosa. *A aplicação do princípio da cooperação: ação civil pública e tutela ambiental efetiva*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) Universidade Católica de Santos. 2015.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Funções Essenciais à Justiça – Ministério Público. In: Canotilho, J. J. G.; Mendes, Gilmar. F.; Sarlet, Ingo. W.; Streck, Lenio. L. (Orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, v. 1, p. 1518-1534.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; DA ROCHA SAMPAIO, Rômulo Silveira; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros. Gestão de parques urbanos por particulares: o caso da cidade de São Paulo. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 4, p. 1998-2029, 2021.

SAMPSON, Robert J. *Great American City: Chicago and the enduring neighborhood effect*. Chicago: University of Chicago Press, 2012.

SÁNCHEZ, José A. *Ética y representación*. Cidade do México: Paso De Gato, 2016.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de Impacto ambiental: Conceitos e Métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça de Santa Catarina. *AC 0001903-87.2011.8.24.0019*. Terceira Câmara de Direito Público. Rel: Pedro Manoel Abreu. DJe: Julgamento 12 de Dezembro de 2017.

SANTOS, Adalto de Oliveira; SILVA, Fernando Benedito da; SOUZA, Synval de; SOUSA, Marcos Francisco Rodrigues de. Contabilidade Ambiental: um estudo sobre sua aplicabilidade em empresas brasileiras. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 1, p. 34-56, 2001.

SANTOS, Clezio S.; ECKHARD, G. A. Democracia e acesso à justiça no processo eletrônico. *Direito, Estado e Sociedade*, v. 34, p. 68-88, 2009.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. Modalidades da coisa julgada coletiva. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, n. 27, p. 205-219, jul./dez. 2005.

SÃO PAULO. Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo. *Súmula nº 7*. SD.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (13ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de São Paulo). *Ação Civil Pública 1057955-17.2017.8.26.0053*. Julgador: Maria Pavlópoulos Spaolonzi. Dje: 30.07.2019.

SARLET, Ingo. W. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, conteúdo e possível Eficácia. *Arquivos de Direitos Humanos*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 137-192, 2002.

- SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SENNETT, Richard. *Carne e Pedra*. 9ª ed. Tradução de Marcos Aarão Reis. Rio de Janeiro, Editora vozes. 2003.
- SHAW, Clifford Robe; ZORBAUGH, Frederick McClure. *Delinquency areas: a study of the geographic distribution of school truants, juvenile delinquents, and adult offenders in Chicago*. Chicago: University of Chicago Press, 1929.
- SHIBAO, Fábio Y.; SANTOS, Mario. R.; MONTEIRO, David C. Sustentabilidade Urbana Logística, Modais e Redes de Carga. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; BRUNA, Gilda C. (Orgs.). *Gestão urbana e sustentabilidade*. 1ª ed. São Paulo: Manole, 2018.
- SILVA, Luiz Felipe. *Epidemiologia Ambiental: Fundamentos para Engenharia*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- SILVA, Marcos Rolim da. *Regulação Econômica e Processo Civil*. Salvador: JusPodivm. 2022.
- SILVA, Marcos Rolim da. Regulação Econômica pelo Judiciário? Riscos e Potencialidades da análise judicial de questões regulatórias no contexto do novo CPC. *Revista de Processo Comparado*, v. 5, p. 107-140, 2017.
- SILVA, T. M. R.; SANTOS, A. S.; BARREIROS, L. F. C. O escopo do princípio da cooperação no Código de Processo Civil. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, v. 18, p. 108-130, 2020.
- SILVA, Tâmara. M. S.; LIMA, Daniel. F. *Direito fundamental à acessibilidade no Brasil: uma revisão narrativa sobre o tema*. In: *Enpac – Encontro para a produção científico acadêmico*, 2013, Campina Grande. Ciência: produzir e compartilhar, 2013.
- SILVA, Tâmara. M. S.; LIMA, Daniel. F. *Direito fundamental à acessibilidade no Brasil: uma revisão narrativa sobre o tema*. In: *Enpac – Encontro para a produção científico acadêmico*, 2013, Campina Grande. Ciência: produzir e compartilhar, 2013.
- SJOBERG, Gideon. Origem e Evolução das Cidades. In: DAVIS, Kingsley (org). *Cidades: a urbanização da humanidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- SKORKOWSKI, Denis. *Segurança jurídica e modelo de precedentes: motivação judicial para uso do “distinguishing” e do “overruling”*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2020.
- SNOWDEN, David. *Cynefin: a sense of time and place: an ecological approach to sense making and learning in formal and informal communities*. In: conference proceedings of KMAC at the University of Aston, 2000.
- SOARES, Marcelo Negri.; Carabelli, Thaís Andressa. *Constituição, Devido Processo Legal e Coisa Julgada no Processo Civil*. 2ª ed. São Paulo: Editora Blucher, 2019. v. 1. 174p.
- SOTELO, J. V. *Jurisprudência vinculante na “common law” e na “civil law”*. In: Temas atuais do direito processual ibero-americano. Compêndio de relatórios e conferências apresentados. *Revista Forense*, p. 336-33, 1998.

- SOUSA, Clóvis Arlindo de et al. Doença pulmonar obstrutiva crônica e fatores associados em São Paulo, SP, 2008-2009. *Revista Saúde Pública*, São Paulo, v. 45, n. 5, p. 887-896, 2011.
- STRECK, Lenio L.; DELFINO, Lúcio; DALLA BARBA, Rafael G. O “bom litigante” – Riscos da moralização do processo pelo dever de cooperação do novo CPC. *Revista Latinoamericana de Derecho Procesal*, v. 23, n. 90, p. 339-354. 2015.
- STRECK, Lenio Luiz. Contra o neoconstitucionalismo. *Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 3, n. 4, p. 9-27, 2011.
- SUÁREZ, Juan José Rastrollo. La proyección de la técnica europea del compliance y su aplicación al derecho urbanístico. *Revista española de derecho administrativo*, n. 195, pp. 241-265. 2018.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. Malheiros Editores, 2014.
- SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 1 n. 34, p. 133-152. 2011.
- SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Democracia na gestão da segurança pública. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 4, p. 331-377, 2010.
- TAKAC, Sueli Terezinha et al. Logística De Serviços: Aplicação do Ciclo PDCA no Transporte Coletivo Urbano. *Maiêutica-Estudos Contemporâneos em Gestão Organizacional*, v. 1, n. 1, 2014.
- TALAMINI, Eduardo. O amicus curiae e as novas caras da justiça. *A&C – Revista de Direito Administrativo. Constitucional*, v. 20, n. 79, p. 133-185. 2020.
- TARUFFO, Michele. *A motivação da sentença civil*. Trad. Daniel Mitidiero, Rafael Abreu e Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2015.
- TEIXEIRA, Carlos Sávio. Experimentalismo e democracia em Unger. *Lua Nova*. n. 80, p. 45-69. São Paulo: 2010.
- THOMAS, Janet M.; CALLAN, Scott J. *Economia ambiental: aplicações, políticas e teoria*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: livro I – leis e costumes*. Trad. Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- VASAK, Karel. *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. Barcelona: Serbal/Unesco, 1984.
- VELASCO, Maurício. H.; GONCALVES, Raquel. G. Morfologia urbana e distribuição de grupos sociais: rivalidades e divisões espaciais em São João Nepomuceno / MG. *Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, v. 10, p. 1-22, 2021.
- VIEITEZ, Diego Losada; CORAZZA, Ana Helena Scalco. Financiamento da saúde e pacto federativo. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, v. 3, 2017.
- VITORELLI, E. *Processo coletivo e direito à participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos*. 1ª ed. Salvador/BA: JusPodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: Processo Estrutural, Processo Coletivo, Processo Estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, v. 284/2018. p. 333 – 369, out. 2018.

WACQUANT, Loïc J. D. *O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática*. Trad. Paulo Cezar Castanheira. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

WATANABE, Kazuo. *Da cognição no Processo Civil*. 2ª ed. Campinas: Bookseller, 2000.

WEFFORT, Francisco. Novas democracias: Que democracias? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 05-30, 1992.

WRI Brasil. *5 ideias criativas para financiar cidades mais sustentáveis e humanas*. Porto Alegre: Cadernos de Notícias, 207.01.2021.

ZACCARELLI, Sergio Baptista. *Estratégia e Sucesso nas Empresas*. São Paulo: Saraiva, 2000.

ZANETI JR, Hermes. Aggregate Litigation Cases in Brazil: noteworthy considerations on the aggregation of cases, class actions and binding precedents in litigations pursuant to the new cpc/2015. *Revista de Direito Brasileira*, v. 24, p. 428-443, 2019.

ZANETI JUNIOR, Hermes. *Teoria circular dos planos*. In: DIDIER JR, Fredie. (Org.). *Leituras Complementares de Processo Civil - 5ª edição - revista e ampliada*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2007.

ZANETI JUNIOR, Hermes.; DIDIER JR, Fredie. Relações entre processo coletivo e o processo individual. In: DIDIER JR, Fredie; MAZZEI, Rodrigo; MOUTA, José Henrique. (Org.). *Tutela Jurisdicional Coletiva*. 1ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

ZANETIC, André. *A relação entre as polícias e a segurança privada nas práticas de prevenção e controle do crime: impactos na segurança pública e transformações contemporâneas no policiamento*. (Tese de doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

ZONTA, J. T.; PASSINI, L. B.; LUZ, C. C.; MLENEK, D. C. Monitoramento de um talude rodoviário da BR-116 por uma aeronave remotamente pilotada. *Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais*, v.10, n.4, p.373-384, 2019.