

OS INTERESSES COLETIVOS DE PROTEÇÃO
AMBIENTAL E URBANÍSTICA E O SISTEMA
DE JUSTIÇA: A ATUAÇÃO DO PODER
JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO
MARANHÃO NO PERÍODO DE 2015 A 2020

*THE COLLECTIVE INTERESTS OF ENVIRONMENTAL
AND URBAN PROTECTION AND THE JUSTICE SYSTEM:
THE PERFORMANCE OF THE JUDICIARY AND THE
PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF MARANHÃO IN THE
PERIOD FROM 2015 TO 2020*

OS INTERESSES COLETIVOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA E O SISTEMA DE JUSTIÇA: A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO NO PERÍODO DE 2015 A 2020¹

THE COLLECTIVE INTERESTS OF ENVIRONMENTAL AND URBAN PROTECTION AND THE JUSTICE SYSTEM: THE PERFORMANCE OF THE JUDICIARY AND THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF MARANHÃO IN THE PERIOD FROM 2015 TO 2020

Letícia Moreira De Martini²

RESUMO

Este artigo trata da judicialização dos interesses coletivos, sendo que o objetivo da análise se concentrou na percepção acerca da efetividade do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado do Maranhão, em primeiro grau de jurisdição, considerando-se tanto as medidas judiciais como extrajudiciais adotadas sobre demandas coletivas ambientais e urbanísticas, circunscritas no período de 2015 a 2020. Para tanto, utilizou-se a abordagem baseada no método hipotético-dedutivo, além do procedimento da análise de conteúdo para significar os elementos colhidos, categorizados e sistematizados. Ao final, as reflexões passam a apontar possíveis alternativas conciliatórias entre as instituições envolvidas.

Palavras-chave: Interesses coletivos; Judicialização; Maranhão; Proteção ambiental; Sistema de justiça.

1 INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa é a judicialização de interesses coletivos, cujos principais referenciais teóricos apontados concentraram-se na análise da expansão do sistema de justiça e no surgimento destes novos direitos de massa como consequência direta da

¹ Data de Recebimento: 30/08/2021. Data de Aceite: 09/11/2021.

² Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (2021). Pós-Graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Estácio de Sá (2017). Advogada efetiva da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. E-mail: leticiademartini@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8006888078546817>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7753-8499>.

formulação de um Estado de viés social e da ampliação do conceito de acesso à justiça. Neste escopo, tratou-se de demonstrar que o sistema de justiça brasileiro alberga dois “atores” fundamentais neste processo de representação dos interesses da sociedade: o Poder Judiciário e o Ministério Público, principais expoentes no incremento da judicialização. Aqui, não se pretende falar de atores enquanto meros intérpretes ou simuladores de um papel constitucional pré-concebido, mas como atuantes passíveis de avaliação objetiva de sua atividade de cunho social. Emprega-se, portanto, a expressão destituída de quaisquer conotações tendenciosas e parciais.

Para além desta exploração teórica, fez-se uso de pesquisa documental, a fim de delimitar a pesquisa para a análise acerca da atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado do Maranhão de primeiro grau, em matéria de proteção ambiental e urbanística, durante o período de 2015 a 2020, considerando-se tanto as medidas judiciais, como extrajudiciais adotadas. Os campos de pesquisa escolhidos envolveram a Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís, as 7ª e 8ª Promotorias de Justiça Especializadas, assim como o Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural. Como suporte empírico, tomou-se as estratégias e argumentos apresentados pelas partes demandantes, presentes nas ações coletivas selecionadas por meio de método hipotético-dedutivo e sistematizados categoricamente em conformidade com as técnicas que orientam a análise de conteúdo. Os Relatórios de Atividades do Ministério Público do Maranhão, dos anos de 2015 a 2020, também foram objeto de análise.

Ao final, as reflexões circunscritas ao redor do tema enfrentaram ainda os dilemas que permeiam a expansão do sistema de justiça sobre a esfera administrativa, destacando-se, sobretudo, os limites e a efetividade da atuação judicial, propondo-se a articulação de diretrizes sob o encontro de possíveis soluções negociadas.

2 O SISTEMA DE JUSTIÇA E OS INTERESSES COLETIVOS

A percepção acerca do momento de expansão do sistema de justiça sobre a esfera social tem como prelúdio a análise do contexto democrático em que fora fundada. Com efeito, é impraticável não assumir a compreensão de que a configuração das políticas democráticas ao redor do mundo apresenta-se como uma das causas determinantes do processo de ampliação das funções judiciais nas democracias contemporâneas (TATE; VALLINDER, 1995). Portanto, pensar em abertura democrática, é pensar na possível abertura concedida ao sistema judicial para atuar em nome das pretensões sociais.

Este momento democrático foi sentido no Brasil, simbolicamente, por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, o documento jurídico que “selou” as aspi-

rações políticas da época, a vontade que passou a predominar sobre a forma de governo que regeria a nação. O discurso jurídico presente no texto constitucional representa, por assim dizer, o símbolo oficial de unificação dos interesses políticos e jurídicos (BOURDIEU, 1998), de modo que não há como dissociar o surgimento de uma Constituição da realidade histórica em que está inserida, assim como não há como analisar a efetividade de uma Constituição sem relacioná-la à interpretação e aplicação de suas normas em conformidade às mutações e às novas necessidades sociais.

Neste contexto, a situação história do Brasil, após a experiência e os resultados controversos da política neoliberal, resultou no encolhimento da oferta de direitos sociais, tudo isto associado às consequências antidemocráticas do regime ditatorial que vigorava à época, de forma a prescrever a necessidade de um novo catálogo de direitos capaz de restaurar a cidadania então enfraquecida (BURGOS; SALLES; VIANNA, 2006). Por outro lado, o conteúdo abrangente e principiológico deste conjunto de regras, enquanto reflexo direto da alta complexidade das demandas trazidas pela sociedade, cada vez mais se fez sentir no poder interpretativo que o sistema de justiça passou a desfrutar, a fim de imprimir conteúdo específico e concreto aos programas genéricos previstos no arcabouço constitucional, e buscar a melhor resposta a guiar o caso concreto. Em última análise, é o significado de ampliação do acesso à justiça que passou a ser extraído do inciso XXXV do artigo 5º, como direito fundamental à inafastabilidade jurisdicional, requisito básico de igualdade e garantia dos direitos de todos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Assim sendo, a garantia irrestrita desses direitos, invariavelmente perpassa pela análise da efetividade das prestações estatais. Na medida em que as expectativas sociais já não se satisfazem inteiramente por meio de políticas públicas afetas aos órgãos de governo, tem-se um dos principais fatores de crescimento das funções judiciais, como forma de preencher a carência infiltrada nesta sociedade órfã e reelaborar um novo modelo de superego paternalista a ser então assumido pelo Poder Judiciário (MAUS, 2000).

Para além da aplicação literal da gramática jurídica, o sepultamento da visão normativista do direito (RODRIGUEZ, 2013) imputou a insurgência de todo um processo de mobilização judicial em prol da concretização das pretensões sociais suprimidas na esfera político-administrativa originária. As transformações sociais e os novos direitos delas oriundos, ao mesmo tempo em que pugnavam por novas formas de agir, desatreladas da frieza do texto puro da lei, também impuseram ao Estado uma atuação positiva, cuja omissão passou a servir de impulso à nova dinâmica de expansão do sistema de justiça brasileiro.

Com efeito, o crescimento do Estado social, cuja fórmula tinha como pressuposto o combate aos ideais liberais e individualistas e às desigualdades sociais que lhes aco-

metiam, não foi acompanhado de políticas públicas capazes de assegurar a sociabilidade, a manutenção pacífica do tecido social que agrega os novos grupos, cujos interesses em conflito levaram paulatinamente ao processo de judicialização das relações sociais (BURGOS *et al.*, 1999), e, com ela, à inauguração de novos direitos, novas formas de acesso à justiça, além da institucionalização de “atores coletivos” com aptidão para pronunciar eficazmente este novo conceito de justiça.

É nesta toada que a reconstrução institucional do Ministério Público ganha importância no seio social, enquanto representante direto dos direitos advindos da cidadania, de modo que a autonomia conquistada possibilitou o desmonte estrutural que o mantinha atrelado à figura do Poder Executivo e às funções burocráticas de governo. A preocupação passa a ser destinada diretamente à sociedade, seu público-alvo, o verdadeiro cliente da instituição, de onde sobrevém a sua qualificação constitucional como função essencial à justiça.

Essa dinâmica emancipatória fundamenta o novo perfil que passa a ostentar o Ministério Público, com uma proposta resolutiva de atuação junto aos poderes públicos, buscando zelar pelo efetivo respeito aos bens e serviços de relevância pública, munido-se de instrumentos judiciais e extrajudiciais voltados à proteção dos interesses coletivos. Sem embargo, este novo espaço de atuação ministerial tornou-o dirigente no âmbito sociopolítico, cuja politicidade deve servir de suporte para a proteção de interesses qualificados de índole constitucional, os quais ultrapassam o âmbito individual do sujeito, para resvalar uma conotação de abrangência social. É assim que se admite a atuação do Ministério Público nos litígios estratégicos, potencialmente influenciadores de políticas públicas e capazes de provocar transformações sociais por meio das ações coletivas (MAZZILLI, 2019), onde o maior desafio reside no encontro conjunto de uma solução multidisciplinar e dialogada entre todos aqueles afetados pela medida estruturante a ser implementada.

Toda essa ampliação de latitude conquistada pelo sistema de justiça brasileiro, para atuação na defesa dos interesses coletivos insurgentes, imputou na formação e consolidação de um aparato instrumental que se mostrasse adequado às peculiaridades das demandas coletivas. A oferta ampla de acesso à justiça deu ensejo à estruturação de um microssistema de tutela coletiva, cujas ações coletivas que o formam congregam a noção moderna de processo enquanto instrumento, o qual prescreve como função social a garantia primária dos direitos dos cidadãos. A tecnicidade antes presente no processo individual, cede espaço a um rito de viés mais inclusivo, com a finalidade de desmistificar o conceito de “coisificação do processo judicial” (MANCUSO, 2011, p. 38), situando este processo como um meio para o alcance da justiça do caso concreto e para a satisfação dos objetivos constitucionais inerentes ao Estado democrático de direito.

Com este escopo, o novo direito processual tende a aproximar-se do direito material, prescrevendo “um conjunto de princípios, garantias e regras processuais adequados às necessidades do direito material coletivo como direitos fundamentais [...]” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 278), tudo isso como resultado direto dos novos valores decorrentes da sociedade de massa e seus interesses coletivos comuns.

3 A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA DO MARANHÃO: ANÁLISE DE PROCESSOS DA VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS DA ILHA DE SÃO LUÍS

A Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís (VIDCSL), com competência para o conhecimento de ações relativas a interesses difusos e coletivos, fundações e meio ambiente, foi criada por meio da Lei Complementar Estadual nº 104, de 26 de dezembro de 2006, que alterou o art. 9º, XXXIX da Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 1991, a qual dispõe sobre o Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão (CDOJ/MA). Sua instalação efetiva se deu somente em 30 de abril de 2013, por meio do Provimento nº 07, de 06 de maio de 2013, da Corregedoria-Geral de Justiça do Maranhão.

A jurisdição da VIDCSL, segundo o art. 8º-A do CDOJ/MA, acrescentado por força do art. 2º da Lei Complementar nº 158, de 21 de outubro de 2013, abrange os municípios que compõem a Ilha de São Luís: São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, sendo as ações coletivas analisadas nesta pesquisa oriundas destes termos judiciários integrantes da comarca da Ilha de São Luís.

Assim sendo, tendo por escopo a análise da atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público de primeiro grau, nas demandas coletivas relativas aos interesses ambientais e urbanísticos no período de 2015 a 2020, foram reunidos, até a data de 20 de outubro de 2020, 124 processos, dentre os quais excluiu-se todos os cumprimentos de sentença cujo processo de conhecimento tivera origem em ano anterior a 2015; os processos autuados como “procedimento comum cível”, por dizerem respeito a pedidos individuais; e os processos que não continham o Estado ou o Município como parte ré, uma vez que o objetivo da pesquisa envolve justamente a percepção dos limites e da efetividade da expansão do sistema de justiça sobre a esfera administrativa.

Como resultado, foram selecionadas 68 ações coletivas para análise, tendo sido constatado que a sua maioria, ou seja, mais de 44% (quarenta e quatro por cento), encontrava-se em situação de tramitação, ao passo que somente cerca de 18% (dezoito por cento) possuíam sentença de mérito. Portanto, buscou-se examinar a efetividade do sistema judicial através da análise integral da condução dos processos, extraindo-se

conclusões também através de seus expedientes, diligências e petições intermediárias de ambas as partes, e não simplesmente por meio da simples correlação do pedido principal à sentença. Para tanto, foi tomada para análise uma amostra indicativa de 45 ações coletivas, representando 66% (sessenta e seis por cento) daquelas selecionadas, cujos dados extraídos foram validados até 14 de janeiro de 2021.

A justificativa para esta seleção numérica pode ser explicada através da escolha da metodologia de abordagem, a qual empregou o método hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl R. Popper (2013), capaz de fundamentar a representatividade dos processos selecionados enquanto potenciais veículos atestadores da força probatória da hipótese inicialmente ventilada e levada à seguinte indagação: a expansão do sistema de justiça efetivamente conduz à proteção do meio ambiente e do patrimônio urbanístico? Neste ponto, “pode acontecer que uma teoria pareça muito menos bem corroborada que outra, apesar de podermos deduzir muitos enunciados básicos, mediante o uso da primeira, e apenas uns poucos mediante o uso da segunda” (POPPER, 2013, p. 234). Assim, a objetividade pretendida refere-se à repetição dos dados inferidos e analisados, cuja regularidade demonstrou ser capaz de conduzir a conclusões acerca do modo de atuação e da efetividade do sistema de justiça maranhense, de modo que “somente por meio de tais repetições podemos chegar a convencer-nos de não estar frente a uma simples ‘coincidência’ isolada, mas diante de acontecimentos que, por força de sua regularidade e possibilidade de reiteração, colocam-se, em princípio, como intersubjetivamente suscetíveis de prova” (POPPER, 2013, p. 42).

Por outro lado, para a subsequente sistematização do conteúdo dos dados empíricos, amparou-se no conjunto de técnicas que compõem a análise de conteúdo, proposta por Laurence Bardin (1977), a qual consiste na sistematização objetiva do conteúdo das fontes, a fim de se obter indicadores quantitativos e qualitativos, capazes de propiciar a inferência de conhecimentos que vão além das aparências daquilo que está sendo comunicado, dos conteúdos explicitamente manifestos, buscando validar, ou não, a hipótese inicial, para então, por meio de método de procedimento descritivo, desenvolver análise dos dados, culminando na exposição de resultados.

Em um primeiro momento, observou-se, em relação ao perfil dos demandantes, que 92% (noventa e dois por cento) das demandas haviam sido propostas pelo Ministério Público Estadual, distribuído entre as Promotorias de Justiça afetas à jurisdição da VIDCSL: 7ª e 8ª Promotorias de Justiça Especializadas de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, Promotoria de Justiça de Paço do Lumiar e Promotoria de Justiça Especializada de São José de Ribamar, não tendo sido verificada nenhuma ação proposta pela Promotoria da Raposa.

As estratégias extraídas do conteúdo dos processos indicaram, por sua vez, uma

maior movimentação do Ministério Público no âmbito judicial, de modo que os pedidos de obrigação de fazer e/ou não fazer, o protesto pela produção de provas, a condenação pecuniária subsidiária, a solicitação ou realização de perícia, e o pedido de realização de audiência de conciliação, apresentaram as maiores frequências de aparição entre os dados coletados.

Visando a melhor sistematização dos argumentos ministeriais, foi proposta sua classificação em argumentos fáticos, normativos, jurídicos e axiológicos. Verificou-se então uma predominância exaustiva do argumento fático que aponta para a omissão/inércia/ineficiência/mora da Administração Pública, aparecendo como a grande causa justificadora da expansão do sistema judicial sobre o âmbito de atuação político-administrativo, presente em 88% (oitenta e oito por cento) das ações.

De outro norte, a análise das estratégias suscitadas pela Administração Pública demonstrou uma incidência marcante de constantes pedidos de dilações de prazos, seja para cumprimento de obrigações, para prestação de informações ou apresentação de documentos indispensáveis à resolução do processo. A divisão dos argumentos seguiu a mesma orientação direcionada aos demandantes, tendo sido constatada, neste caso, a presença massiva do argumento axiológico que engloba os limites potenciais à intervenção judicial sobre a esfera administrativa: princípio da separação, independência e harmonia entre os poderes; conveniência/oportunidade; discricionariedade administrativa; custo dos direitos; teoria da reserva do possível; ativismo judicial inconstitucional; mérito administrativo e legitimidade democrática, com frequência de aparição registrada em 55% (cinquenta e cinco por cento) dos processos.

Com aporte nesses dados, ao se cotejar as estratégias e argumentos utilizados tanto pelo Ministério Público, como pela Administração, inferiu-se que há uma tendência generalizante em apontar a omissão ou ineficiência estatal como a maior causa da expansão judicial na arena administrativa. Como consequência, surge a expectativa de que este sistema de justiça, de fato, “faça as vezes” do governo, e em assim sendo, sua atuação inevitavelmente dependerá de ações e informações provenientes das instâncias administrativas, já que o campo jurídico não dispõe de todo o conhecimento técnico e capacidade institucional necessários e suficientes para o deslinde de matérias tão abrangentes. O que ocorre é que, na maioria dos casos, as travas burocráticas, caracterizadas por dificuldades financeiras, técnicas, materiais e/ou operacionais, e até mesmo as estratégias utilizadas para fins meramente protelatórios, indicando a falta de vontade política, acabam emperrando a entrega do bem jurídico em tempo razoável, podendo levar à própria perda do objeto da ação.

A materialização deste círculo vicioso incide frontalmente na percepção referente à elevação do tempo total da demanda, tendo sido inferida uma média estimada de 4 anos

e 7 meses de duração total dos processos analisados, considerando-se desde o início das investigações do Ministério Público, até a última movimentação judicial consultada.

Como reflexo direto deste cenário, foi constatada uma baixa incidência de acordos de mérito realizados, presentes em apenas 22% (vinte e duas por cento) das ações coletivas, e, ainda assim, sem nenhum caso de cumprimento integral observado, o que demonstra a timidez na inserção de técnicas e instrumentos vocacionados ao discurso colaborativo no âmbito dos processos coletivos objeto deste estudo, pondo em realce a percepção acerca da efetividade da atuação do sistema de justiça do Estado do Maranhão.

4 ANÁLISE DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO

A necessidade de se estender a percepção sobre a atuação do sistema de justiça do Maranhão para a esfera extrajudicial se deu principalmente em razão da complexidade resolutiva das demandas coletivas e sua multilateralidade subjetiva e cognitiva, tudo isso levando a uma dificuldade de articulação eficaz de todos os eixos temáticos que as envolvem, e gerando, por via de consequência, um aumento da morosidade e burocracia judicial que, por sua vez, contribui sobremaneira para a sobrecarga processual, para a insegurança decisória e para a insatisfação popular. Quando se tomam por parâmetro as ações coletivas ambientais, torna-se nítido todo o anacronismo e a retórica ineficaz das práticas judiciais, tendo em vista que, muito mais do que simplesmente passar anos à espera de uma sanção, em muitos casos já tendo o dano se materializado e provocado seus impactos, o que a sociedade de fato espera é a garantia tempestiva do bem da vida objeto do litígio.

Ao analisar como se desenvolve a atividade extrajudicial do Ministério Público, pode-se observar que a instituição dispõe de um instrumental adequado e potencialmente apto para operar com a resolutividade esperada neste âmbito. Entre termos de ajustamento de condutas, recomendações, audiências públicas e projetos sociais, encontram-se desde estratégias preventivas, que visam atuar na gênese do problema, impedindo a sua consolidação e a ocorrência do prejuízo, até medidas reparatórias, cuja solução que se almeja deve ser buscada em consonância com todos os sujeitos envolvidos e atingidos.

De fato, há uma vantagem procedimental do Ministério Público em relação ao Judiciário, o que se nota de forma marcante na presidência dos inquéritos civis, com a utilização de diversas estratégias voltadas à investigação e colheita de elementos probatórios, as quais se inserem num âmbito maior de liberdade e criatividade, quando

comparadas àquelas atreladas aos rígidos limites judiciais, fatalmente vinculados aos elementos da ação: partes, pedido e causa de pedir (PIRES, 2014).

Neste ponto, é de se notar que as especificidades naturais que lastreiam as ações coletivas demandam formas de agir que não devem se manter engessadas no leito processual clássico, haja vista que, em muitos casos, este não se mostra capaz de responder, por si só, a todos os pontos conflitivos que margeiam os litígios de massa. É nesta toada que se busca apreender a noção de extensão do acesso à justiça, com vistas ao fomento de uma cultura de pacificação, diálogo e consenso, alinhada ao modelo resolutivo de atuação ministerial, distante da malfadada perspectiva centrada na prática demandista e competitiva.

Com efeito, essa dinâmica moderna e emancipatória necessita vir acompanhada de medidas que tornem os membros ministeriais efetivamente capazes de provocar mudanças estruturais no modo de resolução dos conflitos coletivos, considerando-se que a sua mentalidade jurídica originalmente não foi preparada para manejar técnicas extraprocessuais em demandas desta natureza. Sendo assim, a capacitação, por meio de assessoramento técnico, faz-se fundamental, e, neste ponto, os Centros de Apoio Operacional exercem uma importância singular, como órgãos orientativos cumpridores da função pedagógica de expandir as capacidades institucionais e a cultura jurídica para outras diretrizes, estimulando a educação para o consenso e a cidadania. Seu escopo abrange ainda o incremento à intersecção comunicativa com entidades públicas e privadas, inclusive por meio de convênios, estimulando propostas mais fundamentadas e lastreadas nas variáveis que norteiam os casos concretos. Fomenta, em última análise, o diálogo institucional, a fim de se chegar ao ponto ótimo e equilibrado de resolução, em meio às divergências temáticas que acometem hodiernamente as demandas coletivas.

Nesta linha, no âmbito do Estado do Maranhão, a Lei Complementar nº 13, de 25 de outubro de 1991, que dispôs sobre a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público Estadual, descreveu os Centros de Apoio Operacionais como órgãos auxiliares das atividades funcionais da instituição, estabelecendo ainda as suas próprias competências. Dentre estes Centros, registra-se a figura do Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural, criado por força da Resolução do Colégio de Procuradores nº 02, de 05 de março de 1997, para atuação ao lado das respectivas Promotorias de Justiça Especializadas.

De outra monta, não há como essa cultura cívica e participativa operar resultados qualitativos se não houver, de fato, um *animus* mútuo de colaboração entre as partes demandantes no conflito, desde o momento da investigação. Caso contrário, a função extrajudicial do Ministério Público acaba se reduzindo a um mero caminho que reúne provas para, ao final, entregá-las ao Judiciário. Portanto, não se pode

falar em resolutividade ministerial de forma isolada, sem considerar o elemento da consensualidade, da convergência de vontades, tanto do sistema de justiça atuante, quanto da Administração Pública responsável pela materialização da medida.

Assim sendo, com o fito de analisar a qualidade da prestação extrajudicial do Ministério Público, e sua relação com as condutas administrativas, foram analisados nesta pesquisa os Relatórios de Atividades do Ministério Público do Maranhão dos anos de 2015 a 2019, concentrando-se nos dados relativos às matérias ambientais e urbanísticas. Também foram considerados como suporte empírico todos os procedimentos extrajudiciais componentes dos processos da VIDCSL analisados, a fim de se perquirir, especificamente, a efetividade da atuação das 7ª e 8ª Promotorias de Justiça Especializadas de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís.

Como parâmetro de análise, amparou-se nos indicadores de desempenho descritos na Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, destacando-se a quantidade de termos de ajustamento de conduta celebrados e o número de procedimentos extrajudiciais instaurados e concluídos (art. 21, II e XI), os quais são utilizados enquanto critérios avaliativos da produtividade e esforço do Ministério Público.

Dessa forma, em relação à matéria ambiental, constatou-se nos Relatórios ministeriais um diagnóstico discrepante: 88% (oitenta e oito por cento) dos procedimentos preparatórios e inquéritos civis ainda em andamento, para somente 12% (doze por cento) finalizados, dos quais 87 se deram por meio do ajuizamento de ações, e apenas 6 através da celebração de termos de ajustamento de conduta. A matéria ligada à ordem urbanística também não apresentou grandes alterações: 86% (oitenta e seis por cento) dos procedimentos em andamento, e dos 14% (quatorze por cento) finalizados, 31 foram através de judicialização de ações, e somente 5 por meio de ajustamento de conduta.

Ao lado deste cenário, contribuem os dados extraídos dos procedimentos constantes nos processos judiciais analisados, onde se calculou a sua duração média de aproximadamente 2 anos e 10 meses, sendo que em 71% (setenta e um) por cento dos casos houve prorrogação do prazo de conclusão destes procedimentos, motivada, em larga escala, pelo elevado número de ofícios e requisições expedidos e reiterados à Administração Pública, em razão da mora ou ausência de resposta, ou ainda de resposta insuficiente. Registre-se que houve caso com duração de 9 anos, apenas na fase investigatória, contemplando 7 prorrogações em seu curso.

Da média de ofícios expedidos por procedimento, chegou-se a um número aproximado de 13 expedientes, sendo 8 dirigidos somente para a Administração Pública, dos quais apurou-se ainda uma estimativa de 4 ofícios reiterados por procedimento, o que confirma a prática constante de recalitrâncias no âmbito do poder público.

Toda essa dificuldade resolutiva extrajudicial, com efeito, é causa direta para o asso-

lamento do número de ações coletivas judicializadas, em detrimento das medidas consensuais que poderiam ser melhor aproveitadas nestes casos específicos, levando à fatal compreensão de que há, de fato, um encadeamento de motivos que levam o Ministério Público do Maranhão a ostentar a posição de maior provocador do Poder Judiciário em demandas coletivas ambientais e urbanísticas.

5 LIMITES E EFETIVIDADE DA EXPANSÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA SOBRE A ESFERA ADMINISTRATIVA

Há uma tendência, entre os atores que compõem o sistema de justiça, de modular a atuação da Administração Pública através da incorporação de um conceito genérico de eficiência que, muitas vezes, encontra-se circunscrito tão somente no estreito âmbito de valoração jurídica, sem considerar as demais diretrizes que influenciam nos níveis de eficiência que se pode entregar em determinados casos concretos. Todas essas vicissitudes permeiam os debates que circundam as mensurações feitas às potenciais barreiras principiológicas que a Administração opõe para a intervenção judicial em sua seara: separação dos poderes, discricionariedade administrativa e legitimidade democrática, assim como as variáveis que restringem a plena assunção das funções estatais, como as capacidades institucionais e as limitações orçamentárias.

Destronando a concepção montesquiana clássica da separação de poderes como modelo necessário à preservação das liberdades individuais, diante do risco do cometimento de arbitrariedades que a junção de funções poderia ocasionar (MONTESQUIEU, 2000), a estruturação e expansão do Estado social fez surgir a incisiva cobrança por medidas efetivas, as quais, em não sendo satisfatoriamente cumpridas, foram sendo cada vez mais conduzidas ao âmbito de resolução do Poder Judiciário. A necessidade de concretizar as políticas públicas reprimidas teve como fundamento basilar a materialização dos direitos constitucionais fundamentais, o ponto de apoio e equilíbrio diante das interferências judiciais.

Portanto, a complexidade experimentada pela sociedade contemporânea proporcionou uma nova compreensão acerca da separação dos poderes, que se avulta sob maior flexibilidade e dinamismo, cuja harmonia se projeta sob a premissa de que, em verdade, trata-se muito mais de uma combinação de poderes, do que propriamente de uma separação em seu sentido estanque (MAZZILLI, 2019).

Por outro lado, o controle da discricionariedade administrativa aparece lastreado pela fórmula da eficiência enquanto direito subjetivo público à obtenção de resultados de qualidade. Entretanto, por razões de segurança jurídica, há um inevitável padrão técnico de discricionariedade a ser preservado na realização das políticas públicas, quando

se tem em mente que o universo político não ostenta a previsibilidade que marca o trabalho judicial, de forma que sua atividade aparece justaposta à noção de mérito, avaliado conforme os parâmetros de conveniência e oportunidade. Agir de modo contrário pode resvalar na substituição arbitrária e irracional das funções estatais próprias.

É de se destacar ainda que a incorporação jurídica de atividades político-administrativas esbarra no que convém ser imputado ao Poder Judiciário como dificuldade contramajoritária, ou seja, o ausente conteúdo democrático e soberano de suas decisões, incorrendo na problemática afeta ao princípio limitador da legitimidade democrática, o qual, por sua vez, não deve ser apreendido tão severamente ao ponto de se correr o risco de estabelecer uma verdadeira “tirania da maioria” (WALDRON, 2006), sem considerar os fundamentos constitucionais que densificam o propósito de intervenção jurisdicional e consolidam o que se extrai da essência de um Estado constitucional democrático.

Com efeito, a falta de *expertise* jurídica, quando em confronto com conflitos múltiplos e capilares como as ações coletivas, choca-se com a temática que envolve o conceito das capacidades institucionais como limitadoras naturais das habilidades de cada poder, cuja especialização, por sua vez, nem sempre deve aparecer como argumento de primeira ordem. Esse modo de agir do sistema de justiça passa também a ser balizado por meio da análise das variáveis que medeiam as discussões ligadas aos custos dos direitos e à retórica da reserva do possível, sem menosprezar os possíveis efeitos sistêmicos que o desnível interventivo pode ocasionar na balança político-administrativa.

Assim sendo, as prioridades sociais passam a ser compreendidas sob a perspectiva de que, “num sentido doloroso, mas realista, o custo dos direitos implica que os dois poderes políticos (o Executivo e o Legislativo), que recolhem e determinam a destinação dos recursos públicos, afetam substancialmente o valor, o âmbito e a previsibilidade dos nossos direitos” (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 19). Contudo, a relativização desta premissa, com vistas a impedir a imposição cega do argumento da reserva do possível e a coibição dos direitos sociais, impõe a apresentação de elementos concretos e racionais, em um processo de ponderação de valores, de modo que o excesso de discricionariedade não sirva de sustentáculo para um possível desvio de poder/finalidade. De outro norte, a persecução de um ativismo judicial equilibrado prescreve a transposição de medidas estruturantes (JOBIM, 2012) capazes de modificar a argumentação jurídica, de forma a torná-la mais segura, consistente, coerente e equitativa, evitando-se a assimilação da prática do “ativismo judicial despreparado” (SILVA, 2008, p. 596).

A invocação desses parâmetros é o que fundamenta a busca de soluções efetivamente negociadas, geridas por meio da exploração de um diálogo institucional proposto em detrimento de soluções centradas na defesa da última palavra judicial. É nesta perspecti-

va que a construção conjunta e casuística da melhor resposta, realista, factível e pautada no seu tempo ótimo de resolução (MENDES, 2011), se insere na moderna compreensão do modelo cooperativo de processo, voltado à realização da justiça do caso concreto.

Sob este prisma, a análise da efetividade do sistema de justiça do Estado do Maranhão, na resolução de demandas coletivas ambientais e urbanísticas, acaba fatalmente vinculada à percepção da eficiência das políticas públicas que a Administração se obriga a realizar. Neste dilema, o que se vê é a falta de articulação política setorial, além de questões ligadas a dificuldades financeiras, humanas e materiais, tudo isso combinado a um cenário de baixo consenso e diálogo entre os poderes, o que indica a necessidade de uma mudança conjunta de mentalidades, capaz de reduzir o formalismo processual e prescrever a colaboração e boa-fé mútuas como rotina a ser seguida por todos os sujeitos envolvidos nestes conflitos coletivos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se espera quando se transpõe a órbita de atuação administrativa para o âmbito judicial, não pode significar a substituição exata de funções que foram dispostas para serem exercidas por órgãos com competências formuladas e desenvolvidas para atender a tais finalidades. A ausência de capacidades técnicas judiciais, com efeito, leva inevitavelmente a uma dependência entre os poderes, cuja resolução acaba sendo revertida, em algum aspecto, para a seara administrativa.

O círculo vicioso que rodeia essa discussão é fatalmente vinculado à ideia de morosidade judicial e baixo índice de satisfação popular, o que pôde ser constatado quando da conjugação analítica da atuação judicial e extrajudicial do sistema de justiça do Maranhão. Com efeito, observa-se um cenário previsível e que expõe uma conjugação de fatores que torna problemática a efetividade judicial: quantidade excessiva de procedimentos administrativos extrajudiciais em andamento, e de processos judiciais em tramitação; duração elevada e prática constante de prorrogação de prazo para conclusão dos procedimentos administrativos, e elevada duração das demandas judiciais; baixo índice de termos de ajustamento de conduta, bem como de acordos de mérito celebrados. Nesta linha, toda problemática verificada na seara extrajudicial é repetida no âmbito judicial, desvirtuando aquela de seu potencial conciliatório e tornando-a mera coletora de dados a serem levados para o Poder Judiciário. Mais uma vez, explica-se um dos grandes fatores que levam o Ministério Público a ser aferido como a instituição que mais demanda judicialmente nas ações coletivas aqui analisadas. A sistematização comparativa destas conclusões pode ser observada por meio da tabela abaixo elaborada, que busca evidenciar as discrepân-

cias atinentes à atuação do sistema de justiça maranhense no tocante à resolução de demandas de proteção ambiental e urbanística:

Tabela 1 - Comparativo dos principais problemas enfrentados pelo sistema de justiça do Maranhão, nas perspectivas extrajudicial e judicial

EXTRAJUDICIAL	JUDICIAL
88% de procedimentos administrativos ambientais em andamento 86% de procedimentos administrativos urbanísticos em andamento	44% dos processos em tramitação 18% dos processos sentenciados
Duração elevada dos procedimentos e prática constante de prorrogação de prazo para conclusão	Elevada duração das demandas
11 TAC's firmados 118 petições iniciais ajuizadas	22% de acordos de mérito celebrados

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020), e de Relatórios de Atividades do Ministério Público do Maranhão (2015-2019).

Tudo isso leva à derradeira percepção acerca do assolamento do Poder Judiciário e da incipiente oferta de soluções oriundas de práticas consensuais, obtidas por meio da cooperação e do diálogo. Trata-se de um modelo resolutivo que emana, para além de toda capacitação técnica e instrumental, uma transformação cultural que se opere sob o fito da horizontalidade, distante da concepção hierárquica fundada em tradições que já não traduzem as expectativas da sociedade maranhense em relação à atuação do seu sistema de justiça nas demandas coletivas ambientais e urbanísticas.

THE COLLECTIVE INTERESTS OF ENVIRONMENTAL AND URBAN PROTECTION AND THE JUSTICE SYSTEM: THE PERFORMANCE OF THE JUDICIARY AND THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF MARANHÃO IN THE PERIOD FROM 2015 TO 2020

ABSTRACT

This legal article presents the litigation of collective interests, having concentrated as object of analysis the perception of effectiveness of the Judiciary and the Public Prosecutor's office of Maranhão, in the first degree jurisdiction, considered both pro-

cedural and extra-procedural actions used on collective environmental and urban legal demands, during the period from 2015 to 2020. Therefore, it was used an approach based on hypothetical-deductive method, besides content analysis in order to evidence the collected, categorized and systematized elements. Finally, the reflections points out possible conciliatory alternatives between institutions involved.

Keywords: Collective Interests; Litigation; Maranhão; Environmental Protection; Justice System.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Ministério Público como função essencial à justiça na tutela dos direitos ou interesses coletivos. *In*: VITORELLI, Edilson (org.). **Manual de direitos difusos**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 165-334.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2020.
- BURGOS, Luiz Werneck Vianna *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins; VIANNA, Luiz WERNECK. Dezessete anos de judicialização da política. **Cadernos CEDES**, n. 08, dez. 2006. Centro de estudos de Direito e Sociedade – CEDES – IUPERJ: Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0103-20702007000200002&script=sci_arttext. Acesso em: 19 jun. 2019.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Corregedoria Nacional do Ministério Público. Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. **Diário Eletrônico no CNMP**, Caderno Administrativo, Brasília, DF, n. 119, 27 jul. 2018. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/recomendacao_dois.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

JOBIM, Marco Félix. **As medidas estruturantes e a legitimidade democrática do Supremo Tribunal Federal para sua implementação**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4203>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MARANHÃO. Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Maranhão. Resolução nº 02, de 05 de março de 1997. Criar os Centros de Apoio Operacional nas seguintes áreas de atuação: I - cível; II - criminal; III - controle de constitucionalidade; V - infância e juventude; VI - meio ambiente; VI - patrimônio público. **Diário da Justiça Eletrônico**, São Luís, MA, 20 de março de 1997. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/menu-colegio-normas>. Acesso em: 05 dez. 2020.

MARANHÃO. **Lei Complementar nº 13, de 25 de outubro de 1991**. Dispõe sobre a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público do Estado do Maranhão. São Luís, MA: Governador do Estado do Maranhão, 1991. Disponível em: https://www2.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/leis_dos_mps_estaduais/Maranhao.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. **Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 1991**. Dispõe sobre o Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão. São Luís, MA: Poder Judiciário, Tribunal de Justiça, 1991. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/20110131_lei_complementar_n_014_atualizada_ate_lc_1332010.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. **Lei Complementar nº 104, de 26 de dezembro de 2006**. Altera a redação dos arts. 6º, 7º, 9º, 10, 12, 13 e 77, §§ 1º, 3º e 5º, do art. 18, §§ 1º e 5º do art. 22 e acrescenta dois parágrafos ao art. 42 da Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 1991 (Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão), e dá outras providências. São Luís, MA: Governador do Estado do Maranhão, 2006. Disponível em: <https://www.aged.ma.gov.br/files/2014/01/DO-26-12-2006-PORTN%C2%BA-1359-P%C3%81G-26.pdf>. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. **Lei Complementar nº 158, de 21 de outubro de 2013**. Altera dispositivos do Código de Divisão e Organização Judiciárias do Maranhão, Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 1991, e dá outras providências. São Luís, MA: Governadora do Estado do Maranhão, 2013. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/lei_complementar_158.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento nº 07, de 06 de maio de 2013**. Dispõe sobre a distribuição e redistribuição de processos, após a instalação da Vara de Interesses Difusos e Coletivos na Comarca de São Luís, e dá outras providências. São Luís: Tribunal de Justiça, 2013. Disponível em: https://novogereciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/07052013_1557.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade. **Novos estudos CEBRAP**, n. 58, nov. 2000, p. 183-202. Disponível em: <http://www.direitocontemporaneo.com/wp-content/uploads/2014/02/JUDICI%C3%81RIO-COMO-SUPEREGO-DA-SOCIEDADE.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PIRES, Gabriel Lino de Paula. **Ministério Público e controle da Administração Pública: enfoque sobre a atuação extrajudicial do *Parquet***. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-12122014-131541/pt-br.php>. Acesso em: 03 dez. 2020.

POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2013.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as Cortes? Para uma crítica do Direito (brasileiro)**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 587-599. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2008-Judiciario_e_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 02 abr. 2020.

TATE, C. Neal. Why the expansion of judicial power? In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Tobjörn. **The global expansion of judicial power**. New York and London: New York University Press, 1995, p. 27-37.

WALDRON, Jeremy. The cory of the case against judicial review. **Yale Law Journal**, v. 115, p. 1346-1406, 2006. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5011&context=yjlj>. Acesso em: 18 jun. 2020.