Enfrentamento a Litígios Estruturais Ambientais pelo Ministério Público do Estado de Rondônia: primeiras linhas[1]

First impressions on State of Rondônia Prosecution Service for Structural Environmental Disputes

Pablo Hernandez Viscardi

Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Rio Preto – UNIRP (2003). Pós-Graduado em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhanguera-Uniderp (2013) e em Gestão, Governança e Setor Público pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS (2022). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Coordenador do Grupo de Atuação Especial de Meio Ambiente Urbanismo e Patrimônio Histórico (GAEMA/MPRO) e associado da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA).

Samuel Alvarenga

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia.

Resumo: O presente trabalho tem por escopo apresentar algumas ponderações iniciais sobre a necessidade de o Ministério Público do Estado de Rondônia pensar formas de atuação mais estratégicas para o enfrentamento de danos socioambientais envolvendo a antropização negativa em canais, igarapés e demais cursos hídricos na área urbana de Porto Velho/RO. Sugere-se a incorporação da metodologia processual dos processos estruturais, mediante a criação de um núcleo especializado para lidar com essa matéria, inclusive de forma coordenada com o Poder Judiciário.
Palavras-chave: Casos complexos. Antropização. Danos socioambientais.

Abstract: This paper intends to present a brief overview on State of Rondônia Prosecution Service in its efforts to develop some more strategic acting to deal with socio-environmental damages involving negative anthropization in canals, creeks and other water courses in the urban area of Porto Velho,RO. It is suggested the adoption

[1] [Recebido em: 02/05/2024 - Aceito em: 16/11/2023]

of the structural litigation procedural methodology, through the creation of a specialized office to manage the problem, including in a coordinated work with the Judicial Branch.
Keywords: Complex cases. Anthropization. Socio-environmental damages.

1. Introdução

Daqui a 1 ano a Lei nº 7.347/1985, uma das mais importantes conquistas para a tutela dos direitos coletivos (*lato sensu*) no Brasil, completará 40 anos de vigência, tendo a ação civil pública sido consagrada desde então como uma autêntica "ação política e instrumento maior da cidadania", na expressão utilizada pelo Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2010a).

Quando do início da sistematização do direito processual coletivo brasileiro no final dos anos 70, Grinover alertava que caberia ao ordenamento jurídico encontrar a melhor solução ajustada à realidade política, social e econômica da época, sendo a via jurisdicional uma importante instância para a "correção eficiente de sistemas que ainda opõem dificuldades e obstáculos à obtenção de resultados, que já deveriam ter sido alcançados pelos processos de mediação política" (GRINOVER, 2014, p. 50).

Na visão da autora, o processo coletivo brasileiro sempre desafiou a legislação vigente desde os seus primeiros movimentos e aportes teóricos no Brasil.[2]

Na mesma época, ainda em 1982, Moreira escreveu artigo seminal sobre impactos das novas perspectivas da complexidade das relações humanas em que se acham envolvidas "coletividades mais ou menos amplas de pessoas. Essas situações também podem e costumam servir de nascedouro a conflitos de interesses, cuja frequência e gravidade aumentam dia a dia" (MOREIRA, 2014, p. 25).

Para o autor, se as armas do arsenal jurídico herdadas de outros tempos não mais se mostram suficientes ou se parecem pouco eficientes, passa a ser

[2] "Para tanto, é preciso, antes de mais nada, que o processualista tenha a coragem intelectual de admitir que hoje afloram no processo situações diversas daquelas que constituíam o suporte dos institutos tradicionais. A tradição doutrinária não pode significar um obstáculo para repensar institutos, que hão de ser moldados às novas situações. É preciso proceder, dentro de cada sistema, a uma análise funcional, ressaltando os tipos de interesses que devem ser protegidos e os tipos de provimentos idôneos à sua tutela, de modo a adaptar os mecanismos internos do processo à melhor consecução desses objetivos. Como já escreveu um dos mais sérios processualistas da atualidade 'não existe um processo melhor ou mais eficiente em sentido abstrato, mas um processo mais ou menos idôneo à tutela de determinadas situações'. Somente com essa mentalidade, poderá o processualista afeiçoar os velhos institutos às necessidades atuais, impulsionando, ao mesmo tempo, as reformas legislativas necessárias à tutela jurisdicional dos interesses difusos" (GRINOVER, 2014, p. 50).

indispensável um trabalho de adaptação, “um esforço de imaginação criadora, que invente novas técnicas para a tutela efetiva de interesses cujas dimensões extravasam do quadro bem definido das relações interindividuais” (MOREIRA, 2014, p. 25).

Após a consagração da tutela coletiva no Brasil, especialmente ao longo da década de 90, durante anos houve intenso debate institucional, doutrinário e jurisprudencial indagando se determinadas pautas políticas poderiam ser levadas à discussão no Judiciário pelos chamados legitimados coletivos ou entes intermediários.

Era comum, por exemplo, que toda ação civil pública ajuizada fosse inaugurada com um capítulo preliminar sustentando a legitimidade ativa do Ministério Público para a defesa deste ou daquele direito em juízo. Em complemento, não raro o desfecho dessas ações ainda passava pela discussão se o interesse litigado poderia ser objeto do pronunciamento judicial buscado, especialmente nos casos em que o pedido autoral visava à implementação de alguma política pública considerada ausente ou insuficientemente executada pelo Poder Público.

Sem dúvidas, houve nítida importância nesse debate inicial, quando gradualmente foram lançadas no solo acadêmico as primeiras sementes para posteriormente florescer uma robusta teoria da decisão judicial na defesa dos direitos fundamentais e sociais, individuais indisponíveis e coletivos (*lato sensu*) em nosso País (ALMEIDA, 2003).

Contudo, apesar da validação doutrinária (MENDES, 2014) e a chancela jurisprudencial (BRASIL, 2010) reconhecidas à defesa dos direitos transindividuais e individuais homogêneos no Brasil, a práxis perante os tribunais revelou uma nova perspectiva do processo coletivo somente percebida com o passar do tempo, o avolumar dos casos e o incremento na complexidade dos conflitos debatidos no Judiciário.

A tutela coletiva no Brasil – tal qual a tradicionalmente desenhada sobretudo na primeira década dos anos 2000 – recebeu grande expectativa em sua missão de assegurar os interesses e direitos das coletividades, sobretudo a partir da atuação do Ministério Público. A ela sempre foi reservado o papel de instrumento potencializado na resolução de conflitos coletivos, cujo sistema processual foi dotado das interpretações mais flexíveis possíveis, visando gerar e assegurar medidas amplamente favoráveis ao cidadão e às coletividades.

Apenas para se ter uma ideia de como realmente a tutela coletiva nacional possui um regime diferenciado e nitidamente desenhado para se extrair o melhor resultado possível, listam-se: facilitação da produção probatória e mesmo inversão do seu ônus; flexibilização procedimental; possibilidade de adequação do conteúdo e extensão do pedido mesmo na fase de julgamento final e execução; isenção de custas e honorários; regime especial da coisa julgada favorável à coletividade em caso de improcedência do pedido; pluralidade de instituições públicas com atribuição para atuarem isoladas ou em conjunto, seja como autores, seja como fiscais do ordenamento jurídico ou para auxiliar potenciais grupos vulneráveis que, direta ou indiretamente, possam vir a ser afetados pelo processo; execução provisória diferenciada; recurso de apelação sem efeito suspensivo (em regra); amplitude do objeto e não taxatividade das medidas que podem ser requeridas; presunção quanto à legitimidade, pertinência temática e adequação dos seus legitimados (ao menos com relação às instituições públicas); canais presenciais e virtuais de denúncia à disposição do cidadão; interesse para o julgamento e conhecimento do mérito; execução coletiva obrigatória pelo Ministério Público *etc*. (ALMEIDA, 2003; ANDRADE; MASSON, ANDRADE, 2015; ARENHART; OSNA, 2019; BASTOS, 2018; DIDIER JR.; ZANETI JR., 2016; LEAL, 2014; LENZA, 2005; NEVES, 2014; PIZZOL, 2019).

Nas palavras de Ferraz (2015, n.p.):

> A ação civil pública é um instrumento notável de defesa do cidadão, da cidadania e da sociedade. E está ele moldado com tal sabedoria e flexibilidade que se apresenta sempre pronto a acompanhar os elastecimentos, no tempo e no espaço, do interesse público. A cada novo reclamo da coletividade, amplia-se (por lei, jurisprudência ou doutrina) o espectro de abrangência de aplicação do remédio. Suas potencialidades ainda parecem ser inesgotáveis. E é nesse sentido que falamos em "horizonte inatingível": a cada passo à frente, a linha do horizonte caminha para mais longe.

A despeito de todo esse poderoso instrumental sedimentado no ordenamento brasileiro, ultimamente tem sido buscada uma parcial ressignificação da tutela coletiva para determinadas violações de direitos quando estas refogem por completo ao trivial no âmbito do processo coletivo.

Assim, este pequeno trabalho tem por objetivo a apresentação de algumas ponderações preliminares sobre a necessidade de implantação no Ministério Público do Estado de Rondônia de nova estratégia de atuação na tutela coletiva quando

envolver determinados litígios que poderiam ter mais êxito se conduzidos sob a lógica do processo coletivo estrutural, institucionalizando-se tal iniciativa por meio da criação de um Núcleo Técnico de atuação pensado para lidar incialmente com questões ambientais de grande relevância e reconhecida falência dos meios judiciais e extrajudiciais até o momento adotados.

2. Complexidade e conflituosidade dos litígios coletivos e a superação do modelo clássico do processo coletivo brasileiro

Afinal, o que seria uma ação civil pública cujo objeto extrapolaria o trivial do processo coletivo tradicional? A resposta a essa pergunta passa tanto pelo nível de complexidade na identificação e solução do problema quanto pela alta conflituosidade entre os integrantes do grupo afetado e demais interessados (VITORELLI, 2020, p. 28-29).

A complexidade de um litígio coletivo envolve as múltiplas possibilidades de solução ao problema (VITORELLI, 2020, p. 29) por conta da sua alta carga de policentrismo. Isso significa que um mesmo caso coletivo pode ser resolvido por variadas formas, as quais podem ser complementares, alternativas, por vezes excludentes ou até mesmo subsidiárias entre si.

Se o Ministério Público, por exemplo, visa reestruturar o serviço socioassistencial de um município, inexiste uma via única para o atingimento da metas a serem estabelecidas. Aliás, o planejamento e a execução do ciclo de políticas públicas são exatamente marcados por essa intensa dinâmica e múltiplas formas para a sua gestão.

A complexidade dos litígios coletivos atuais, em regra, está mais ligada às questões do mundo dos fatos do que sobre eventuais dúvidas quanto à aplicação da lei. Ou seja, a complexidade é mais fática do que jurídica.

Isso quer dizer que, portanto, um juiz certamente não terá qualquer dificuldade de interpretar e aplicar a legislação a casos envolvendo, por exemplo, danos socioambientais. A plêiade normativa do direito brasileiro é generosa quanto ao volume de leis editadas para as mais diversas situações. Por isso, é mais provável

que haja a necessidade de *diálogo das fontes* (MARQUES, 2012) do que uma escassez quanto à regulação jurídica dos fenômenos da vida em sociedade.

Por outro lado, será tarefa extenuante para o julgador desenhar, no plano dos fatos, o conteúdo e todos os contornos da tutela jurisdicional deferida para que ela seja, a um só tempo, adequada, profícua e eficaz às pretensões envolvidas.

> Ninguém põe em dúvida que o meio ambiente ecologicamente equilibrado seja um bem coletivo, um patrimônio de todo o povo. Mas a alegação de sua lesão, por exemplo, por meio da utilização de uma área agricultur**á**vel para cultivo de produto geneticamente alterado, é objeto, na atualidade, de intensa discussão entre produtores, fornecedores de sementes geneticamente alterados, consumidores, cientistas e políticos. Sendo judicializado um conflito dessa natureza, a complexidade do litígio será tão elevada que o Judiciário se verá em imensa dificuldade para decidi-lo. Em litígios dessa espécie, que tem por foco o controle de uma política pública pelo Judiciário, há muitas vezes, na parte em que a norma constitucional não contém densidade normativa suficiente, a necessidade de prévia ponderação de outros Poderes do Estado.
>
> Um outro exemplo que ilustra bem a complexidade dos litígios veiculados por meio de processos coletivos é a ofensa à saúde pública mediante o lançamento de medicamentos para certas moléstias, que provocam efeitos colaterais extremamente danosos, causando sequelas variadas e de diferentes intensidades em inúmeras vítimas. A providência de alcance coletivo, que seria a proibição de comercialização desse produto e seu imediato recolhimento, é de adoção relativamente fácil, mas a extensão dos danos individuais em cada uma das vítimas afetadas dependerá de uma abrangente prova técnica ou científica, com exames clínicos e laboratoriais, que tomará muito tempo até sua final conclusão.
>
> Idêntica complexidade apresenta uma ação coletiva ajuizada contra dezenas de empresas industriais localizadas numa localidade, cada qual lançando diferentes tipos de efluentes na atmosfera e em quantidades variadas, sendo todas elas acusadas coletivamente de poluição e de grave degradação de todo meio ambiente circundante. Como determinar a responsabilidade de cada uma das empresas, se os efluentes são de natureza e de nocividade variadas? O princípio da responsabilidade solidária aplicada sem qualquer espécie de distinção poderá dar ensejo a injustiças (WATANABE, 2015, n. p.).

Já em relação à conflituosidade dos litígios coletivos, nem sempre haverá consenso e expectativa uniforme nas pretensões entre as pessoas atingidas ou afetadas pelos danos coletivos modernos. Por exemplo, pessoas que ocupam ou fixaram suas moradias às margens de cursos d'água em áreas urbanas podem possuir perspectivas diferentes em relação aos próprios vizinhos. Cada um dos núcleos familiares ali envolvidos provavelmente ostentam interesses diversos entre si (conflituosidade interna), assim como em relação aos moradores do entorno dessas áreas ambientalmente afetadas (conflituosidade externa).

Outros cidadãos que compraram seus respectivos lotes ou casas fora dessas áreas de preservação permanente podem desejar que os vizinhos ocupantes do citado polígono sejam retirados do local, seja por razões ligadas a uma eventual consciência ambiental, seja motivados por mero egoísmo. Por fim, pode ocorrer a constatação até mesmo de uma indiferença social quanto a tais fatos.

Justamente porque o dano coletivo atinge as vítimas e/ou partes interessadas de forma e em níveis diferentes, é razoável que cada um desses integrantes deseje a solução do caso da maneira que melhor lhe favoreça sob o ponto de vista individual, o que certamente faz abrir uma via de divergência intraclasse (VITORELLI, 2020, p. 29).

É possível ainda que o conflito ocorra não necessariamente entre os membros da comunidade atingida, mas entre estes e o substituto processual na tutela coletiva, como o próprio Ministério Público.

As escolhas e as tomadas de decisões dos representantes podem ocasionalmente colidir com os interesses e expectativas das vítimas do evento danoso ou titulares do direito, sendo importante, portanto, a presença de mecanismos de *accountability* institucional e social, tais como a própria Carta de Brasília[3] e a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21/06/2018[4], orientações lapidares que buscam introduzir um novo perfil de atuação para os "Membros do Ministério Público, atentando para necessidade de uniformidade na adoção de medidas e para a busca por efetivas mudanças sociais, sempre atentando para a busca pela legitimação social da Instituição" (ALMEIDA; COSTA, 2019, p. 128).

Almeida e Costa (2019, p. 132) esclarecem que a Corregedoria Nacional do Ministério Público tem buscado estabelecer novos parâmetros para a "avaliação e a fiscalização da qualidade de atuação dos Membros do Ministério Público não apenas sob o perfil demandista, mas também sob o resolutivo, ou seja, quando atua fora do Poder Judiciário, no plano extrajudicial", especialmente a partir do que

[3] A Carta de Brasília é um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público. O documento, aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016, explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do MP, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/biblioteca-digital-vade-mecum/carta-de-brasilia Acesso em: 24 abr. 2023.

[4] Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/6112/ Acesso em: 23 abr. 2023.

convencionaram chamar de “Microssistema Nacional Orientativo de Gestão de Pessoas para o Ministério Público brasileiro” (ALMEIDA; COSTA, 2019, p. 128).

Em posição mais dura, por assim dizer, Gidi (2008, p. 94-95) adverte que mesmo a atuação do Ministério Público não pode ser isenta de algum grau de escrutínio, eis que essa suposta aura de infalibilidade “que atribuímos à instituição, uma espécie de ‘fé-pública’ na sua competência, além de errada no plano dos fatos, é extremamente prejudicial no campo do debate intelectual.”

Entretanto, existem princípios e diretrizes (ALMEIDA; COSTA, 2019, p. 132[5]) que podem assegurar uma relação saudável envolvendo a participação indireta dos membros do grupo e representação adequada de seus interesses, opiniões e perspectivas perante o ambiente processual (VITORELLI; BARROS, 2022, p. 70).

O representante dos grupos deve manter sempre uma boa conexão com os membros da classe afetada e saber trazer para o processo as necessidades da coletividade. No âmbito do Ministério Público, Almeida e Costa (2019, p. 139) registram que “o perfil desejado do Promotor ou do Procurador, enquanto agente de indução da transformação social, perpassa pela aproximação comunitária”[6].

Individualmente, é impossível canalizar as vontades e demandas de todos os integrantes do grupo e subgrupos, eis que naturalmente existem desníveis ou intensidades diferentes na forma como o representado se relaciona com a classe e como os membros desta última enxergam-se a si mesmos dentro da relação litigiosa.

Membros mais articulados do grupo e subgrupos, com maior poder financeiro ou mesmo apoio político, naturalmente podem ter mais força e voz junto ao representante. Por outro lado, representados que ocupam posições mais periféricas na titularidade do direito tendem a ter seus desejos menos acatados do que outros

[5] “Isso porque não é qualquer tipo de atuação extrajudicial que irá favorecer a legitimação social da Instituição, mas apenas aquela que, em consonância com os interesses da sociedade, venha refletir o seu verdadeiro perfil constitucional e produzir impactos sociais positivos. Por isso, a Recomendação faz a distinção entre resolutividade de esforço ou produção da resolutividade material ou de impactos sociais. Em primeiro lugar, incumbe destacar que a avaliação deve ocorrer não apenas sob o aspecto quantitativo, mas também qualitativo. Em outras palavras, impõe-se ao Membro do Ministério Público não apenas que atue muito', mas que atue com qualidade” (ALMEIDA; COSTA, 2019, p. 132).

[6] E concluem os juristas: “Para tanto, o Membro deve se inteirar dos reais problemas sociais e conhecer a realidade social local, priorizando o diálogo com a população por meio do atendimento ao público, da interação com a sociedade civil organizada, da participação em audiências públicas e da realização de reuniões, encontros, fomento e apoio à articulação comunitária, parcerias com programas de extensão universitária, mediação entre poder público e sociedade civil, visitas técnicas de campo a locais em estado de vulnerabilidade social, conhecimento sobre redes de serviços, demandas sociais locais e regionais (artigo 18 da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018)” (ALMEIDA, COSTA, 2019, p. 139).

que estejam em posições mais centrais no contexto do litígio (VITORELLI; BARROS, 2022, p. 70).

Daí que a judicialização a esse tipo de litigância passa hoje pela pré-compreensão de pelo menos 4 pilares fundamentais e de observância obrigatória a todos os substitutos processuais no processo coletivo brasileiro:

> a) o pleno conhecimento tanto dos exatos contornos da complexidade do litígio, bem como a identificação das relações de conflito entre classe afetada, incluindo-se a si mesmo e a outras coletividades eventualmente interessadas;
>
> b) a melhor estratégia para trazer aos autos, de maneira racional, as demandas dos membros do grupo e subgrupos, conferindo-se voz à classe representada de forma proporcional e na exata medida de suas necessidades e representatividade;
>
> c) a demonstração de soluções minimamente eficazes para lidar com o litígio em suas múltiplas facetas;
>
> d) a previsibilidade das consequências e impactos (administrativos, jurídicos, sociais e econômicos) na implementação das medidas sugeridas, os mecanismos de controle da eficiência e revisão no planejamento da política pública modificada, bem como a estipulação de faróis de transparência na condução do processo, com especial foco na atuação do julgador e do representante do grupo.

O domínio de todas as facetas acima expostas é hoje, sem dúvida, o maior desafio do processualista brasileiro e do estudioso dos litígios estruturais. Por isso, é necessário avançarmos em algumas estratégias para que a estrutura institucional do Ministério Público rondoniense seja capaz de lidar com esse tipo de litigância de alta complexidade e nítida conflituosidade, marcada por um dinamismo, fluidez e mutabilidade presente e futura.

3. Antropização negativa em canais, igarapés e cursos d'água na área urbana de Porto Velho/RO: necessidade de seu reconhecimento como um litígio estrutural

É conhecido o processo histórico de povoamento na capital de Rondônia, desde sempre um espaço social complexo e gerador de conflitos, cujo elemento principal para sua formação inicial foi a construção e conclusão em 1912 da lendária Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, culminando-se com o processo de ocupação a partir dos acampamentos da companhia e pátios ferroviários (TAMBORIL; SILVA, 2016, n.p.).

Para Souza (2011, p. 169), a "formação de Rondônia enquanto espaço 'regional' é feita de um tecido formado de retalhos e contradições que não dispõem de laços de continuidade entre si".

Amaral (2012, p. 89) destaca que pesquisas realizadas por mais de dez anos em comunidade ribeirinhas de Rondônia revelam que "as questões inclusivas ainda merecem atenção especial: o preconceito, o racismo e a discriminação linguística estão presentes em todas as classes sociais".

A ausência de políticas regulatórias no início da formação de Porto Velho/RO fez com que ao longo de décadas houvesse a ocupação irregular das áreas urbanas, levando as famílias a fixarem suas residências em tais locais mesmo "expostas a situações de insegurança, insalubridade e riscos de alagamentos" (TAMBORIL; SILVA, 2016, n. p.).

Segundo Tamboril e Silva, com base em documentos produzidos no âmbito da regularização fundiária e nos registros históricos de criação da cidade, o início de povoamento de Porto Velho/RO não contou com o acompanhamento pelas autoridades públicas instituídas, o que acabou por gerar uma marginalização das camadas mais pobres na destinação e no uso dos espaços públicos:

> Os estudos realizados permitem concluir que apesar dos avanços significativos a política de regularização fundiária torna visível o esforço e os desafios dos moradores da cidade em reproduzirem suas vidas em meio a generalização da segregação socioespacial, visto que, a maioria dos bairros da cidade foram construídos na informalidade, sem a mínima infraestrutura, dificultando ainda mais a implementação de políticas públicas que invertam essa lógica perversa, em atendimento as camadas mais pobres da população que se encontra em extrema vulnerabilidade social.
> (…)
> Dentro desse contexto, visualiza-se na cidade, que todos os processos contribuíram, para a segregação urbanística existente, na medida em que a estrutura da cidade não conseguiu acompanhar o acelerado crescimento populacional. É visível na paisagem urbana de Porto Velho, desde o centro da cidade aos bairros da periferia, famílias com moradias, ao mesmo tempo em área de proteção ambiental, área de patrimônio histórico tombado, sujeitas a alagamento sazonal, risco de desmoronamento e com situação fundiária irregular, consideradas como impróprias para moradia, que foram excluídas do processo de ocupação formal do espaço urbano.
> (…)
> Apesar dos avanços dos últimos anos, Porto Velho quando comparada a outras capitais brasileiras, apresenta extrema vulnerabilidade nas questões estruturais, do tipo: saneamento básico, mobilidade urbana, iluminação pública, sinalização, segurança, insegurança fundiária, planejamento e gestão da cidade, dentre outros, sendo um dos desafios contemporâneos a espera de políticas públicas mais efetivas e inclusivas. (TAMBORIL; SILVA, 2016, n.p).

ISSN: 2965-9426, DOI: 10.63043/rja.v1i1.54

Os autores sustentam que a cidade já nasceu destinada à dualidade entre seus moradores, separados “segundo sua classe social por uma linha fronteiriça, onde hoje é a Av. Presidente Dutra” (TAMBORIL; SILVA, 2016, n.p).

> Durante o período que vai de aproximadamente 1910 a 1930, conviveram em uma só Porto Velho duas cidades opostas, gêmeas e díspares. De um lado a riqueza e a opulência dos frequentadores do Clube Internacional (hoje prédio do Ferroviário Atlético Clube), onde se dançou o fox, a valsa e se jogou bridge. Do outro, a cidade dos excluídos e marginalizados. Daqueles que não tiveram acesso aos benefícios do progresso e da modernidade trazidos pelos trilhos da ferrovia, ou que de lá foram banidos. Estes construíram uma espécie de antimundo das sombras, onde se dançou não o fox, mas o batuque, onde o crime e a miséria imperavam como no faroeste americano e onde a prostituição fez sonhar, matar e morrer homens ávidos de prazeres que vinham dos seringais e dos acampamentos da própria ferrovia. (TAMBORIL; SILVA, 2016, n. p. *apud* OLIVEIRA, 2007, p. 106).

Não obstante, o problema da insuficiente regularização urbana e a não democratização do acesso à cidade têm sido alvo de acompanhamento pelo Ministério Público pelo menos ao longo das últimas duas décadas. Após uma breve pesquisa, constatou-se a tramitação na Justiça Estadual de várias ações civis públicas ajuizadas pelo órgão *parquetiano* perante as Varas das Fazendas Públicas da Comarca de Porto Velho/RO.

Existe um pano de fundo que conecta todas essas demandas coletivas: a ocupação histórica, mas infelizmente irregular, das faixas marginais de igarapés, canais e cursos d’água na área urbana da capital rondoniense, gerando uma série de problemas socioambientais de altíssima complexidade.

Como ilustração dessa degradação ambiental de alto impacto, temos, por exemplo, as seguintes ações civis públicas: 7043715-25.2016.8.22.0001 (bairro Costa e Silva); 0183695-29.2004.8.22.0001 (Canal dos Tanques); 0010510-32.2013. 8.22.0001 (Canal do Tancredo Neves); 0010039-16.2013.8.22.0001 (bairro Areal); 0018384-29.2011.8.22.001 (bairro Pedrinhas); 0025169-46.2013.8.22.0001 (Canal da Penal).

Parte desses problemas foi identificada pelo *Parquet* entre o final dos anos 90 e o início dos anos 2000, os quais, até hoje, permanecem sem uma solução definitiva. A construção de casas e até mesmo pontos comerciais nessas áreas de preservação permanente foi feita à revelia das normas ambientais e urbanísticas, contando com a omissão do Poder Público em razão de não ter impedido, na época, a consolidação da alteração do meio ambiente de forma tão severa.

Além disso, verifica-se que em vários locais a própria população realizou a canalização indevida dos cursos d'água, causando sérios problemas no esgotamento sanitário e drenagem ao longo das avenidas banhadas pelos igarapés.

O próprio equilíbrio ambiental da flora e fauna aquáticas certamente foi o bem mais atingido pela desregulada ocupação populacional nas beiras desses canais e cursos d'água.

Por isso, não há dúvidas da pertinência de se tratar o problema aqui versado sob a roupagem dos litígios estruturais, especialmente quando se nota que o Poder Executivo comprovadamente não detém habilidade técnica e capacidade gerencial para lidar sozinho com esse problema histórico.

Nem mesmo a tramitação das várias ações sob a perspectiva clássica do processo coletivo foi suficiente para resolver, de vez e a contento, o litígio aqui versado.

Essas falhas sistêmicas que violam massivamente direitos fundamentais podem decorrer diretamente de "problemáticas arraigadas numa determinada localidade em virtude de questões culturais, históricas e sociais", escrevem Nóbrega e França (2022, p. 5).

É gigantesca e clara a heterogeneidade das centenas de núcleos familiares que atualmente ocupam irregularmente essas áreas públicas de especial proteção ambiental em Porto Velho/RO, muitas vezes se autocolocando em situações de risco e vulnerabilidade social, ainda que de forma involuntária ou movidos por circunstâncias ligadas ao desordenado povoamento da cidade em seu início.

Tamboril e Silva (2016, n. p.) nos lembram que a ordenação social na capital das terras de Rondon foi marcada, dentre outras mazelas, pelo "repasse de áreas pertencentes ao município para particulares de forma desigual e excludente, gerando assim latifúndios urbanos, ocasionando problemas relativos à posse e titulares de terra".

E concluem:

> Assim nasce Porto Velho, as margens do Rio Madeira, segregada e irregular: segregada na medida em que por uma linha divisória era possível visualizar as diferenças entre seus habitantes. De um lado, Porto Velho feito imagem e semelhança de seus criadores norte-americanos como símbolo do progresso e do outro a Porto Velho de todas as cores e nacionalidades, composta pela escória que buscou sobrevivência ou exílio. Separados por uma fronteira intransponível baseada no preconceito e exploração, em contradição entre o discurso do progresso e da modernidade. Dentro desse contexto, podemos visualizar na cidade de Porto Velho, que todos os processos contribuíram de

> certa maneira, para a segregação urbanística existente, na medida em que a estrutura da cidade não conseguiu acompanhar o acelerado crescimento populacional.
> (…)
> Na capital do Estado de Rondônia, o grande número de famílias vivendo em áreas irregulares, de risco, área de proteção permanente, patrimônio histórico tombado, sujeitas a alagamentos e outras formas de ocupação irregular reflete o dualismo marcante na cidade. O que torna assim, a legislação urbanística existente incapaz de acompanhar o ritmo das mudanças e de oferecer respostas as reivindicações populares (TAMBORIL; SILVA, n.p).

Não se espera, portanto, que seja dado o mesmo tratamento tanto aos moradores de baixo poder aquisitivo quanto a outros residentes que ali edificaram casas de alto padrão e mesmo imóveis comerciais (pequenos prédios ou salas para locação).

Seja para a eventual remoção dos cidadãos desses locais, seja para a regularização urbana de seus imóveis, certamente será necessária a criação de programas sociais qualificados para serem destinados a centenas de pessoas em possível condição de vulnerabilidade, em que pese reconheça-se que ao longo dos anos isso vem sendo tentado, sem muito sucesso, pelas várias gestões públicas locais.

Uma coisa, no entanto, é certa: não há como se continuar no processamento dessas ações coletivas sem que haja um ajuste qualitativo no seu rito e modo-de-ser.

Inegavelmente, estamos diante de um grande e complexo litígio estrutural envolvendo a capital deste Estado atinente à questão do povoamento irregular ao longo dos vários canais e igarapés de praticamente toda a área urbana de Porto Velho/RO.

E a matéria, além de delicada, histórica e permeada por injustiças sociais, certamente transborda os próprios limites e contornos das várias ações coletivas ajuizadas, eis que trataram de um mesmo assunto, porém, de maneira fatiada, agravada pela reconhecida falta de solução definitiva ou majoritariamente satisfatória pelo Poder Público até os dias atuais.

4. Núcleo Estratégico de Enfrentamento a Litígios Estruturais Ambientais no âmbito do Ministério Público do Estado de Rondônia

Como defendido neste artigo, a sistemática pensada para o enfrentamento de casos coletivos complexos e de soluções heterogêneas em Rondônia não pode mais seguir a mesma lógica de 10, 20 anos atrás. Os problemas sociais *nessas paragens do poente* vêm se tornando cada vez mais complexos, exigindo-se uma diferente *expertise* e uma nova metodologia para a condução do processo coletivo.

Nas palavras de Vitorelli (2020, p. 219):

> (…) o processo coletivo estrutural é um mecanismo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos pelo modo como ela funciona, originando um litígio estrutural. O principal desafio da teoria do processo estrutural é adequar a rígida estrutura do processo, que foi pensada para resolver conflitos pretéritos e estáticos, à resolução de um litígio que é fluído, mutável e vai se desenvolver no presente e no futuro. Isso exige considerável esforço de todos os envolvidos, isto é, as partes, o juiz, os terceiros, intervenientes ou não no processo, e a própria sociedade que será beneficiada pela reforma.

Para Zaneti Jr. (2019, p. 30), a solução adequada a litígios com acentuada complexidade "passa por atividades de planejamento e *design* que permitam a adequação dos procedimentos ao fim de solução do conflito e aplicação do direito ao caso com o menor custo e a maior satisfação e efetividade".

Na verdade, ainda não existe um novo modelo processual definitivo sobre como conduzir o processo estrutural para lidar com essa nova forma de litigância de alto impacto. A doutrina brasileira e a academia seguem oferecendo sua contribuição para formatação dessa nova metodologia.

Saraiva (2021, p. 129) sustenta que:

> O novo modelo de processo coletivo estrutural que atenda democraticamente às exigências de litígios estruturais tem o condão de realizar: i) Audiência de construção do procedimento; ii) Oitiva dos integrantes da sociedade afetada; iii) Chamamento público eficaz; iv) Definição de um plano; e v) Implementação e fiscalização do plano. Lembrando que não necessariamente deve ocorrer nessa ordem. Trata-se de uma "lista de verificações" para se atender a um procedimento estrutural

A forma pela qual atualmente está sendo tratado o imbróglio da antropização nas margens dos cursos hídricos da área urbana de Porto Velho/RO apresenta alguns problemas sistêmicos, tais como:

> a) não há estudos técnicos sobre o impacto ambiental dessas ocupações para a cidade nos próximos 10 ou 20 anos;

> b) ainda não há um diagnóstico social suficientemente detalhado de todos os moradores das áreas ocupadas, especialmente considerando as constantes transmissões da posse dos imóveis;[7]
>
> c) ainda não há um plano de ação capaz de realizar o enfrentamento adequado do problema, o qual tenha sido debatido de forma plural com as várias instâncias interessadas;
>
> d) faltam mecanismos institucionais que consigam dar voz suficiente às comunidades que serão direta ou indiretamente afetadas;
>
> e) inexiste um ambiente de confiança institucional nas soluções técnicas até hoje propostas pelo Poder Executivo, sendo necessária a criação de novos laços entre as autoridades envolvidas e a sociedade civil para reestabelecer um cenário de compromisso, boa-fé, lealdade e transparência;
>
> f) faltam metodologias para checar e monitorar a eventual presteza e eficiência das medidas a serem implantadas para a solução do problema;
>
> g) o decurso de longos e longos anos (em alguns casos, décadas) na tramitação dos processos acaba minando a energia das partes para se buscar a definição de estratégias realmente capazes de dar solução ao problema de forma concreta;
>
> h) há desproporcional reiteração de pedidos de suspensão dos prazos processuais sem que as partes solicitantes apresentem minimamente avanço na resolução do litígio;
>
> i) eventual clima de beligerância processual entre Ministério Público e Poder Executivo desqualifica a tentativa de estabelecimento de um ambiente dialógico, plural e flexível, o que seria próprio dos processos estruturais;
>
> j) falta de assessoria técnica especializada – *special master*, interventor (administrador) judicial, comitês técnicos etc. – para auxiliar o juízo e as partes na concepção, execução e revisão dos planos de ação, cronograma, metas *etc*.
>
> k) por fim, tem-se a necessidade da mudança na mentalidade entre todos os envolvidos acerca da insuficiência do atual modelo processual adotado ao longo dos últimos anos.

Ao escreverem sobre os requisitos de um processo estrutural e seu cabimento no ordenamento brasileiro, Arenhart e Osna (2019, p. 141-147) assim sintetizaram: o sistema processual deve ser adaptado e maduro o suficiente para a superação de alguns dogmas jurídicos; além disso, medidas drásticas devem ser a *ultima ratio*, dando-se preferência por provimentos mais simples; é necessário uma atenuação ao princípio da demanda para se permitir alguma liberdade na eleição da forma de atuação do direito a ser tutelado; as medidas solicitadas devem ter relação

[7] No corpo das ações coletivas citadas é possível encontramos alguns levantamentos de dados feitos pelo Município de Porto Velho/RO em parte das áreas ocupadas. Contudo, a coleta das informações, além de possivelmente desatualizada, carece de um aprofundamento estratégico para os fins desejados em um processo estrutural.

com o ilícito que se pretende impedir ou reparar; impõe-se a revisão do paradigma de participação no processo para muito mais além do dualismo autor-réu; observa-se a presença de provimentos em cascata, quando uma primeira decisão-núcleo, genérica, abrangente e principiológica será periodicamente revista e sucedida por várias outras decisões que adequarão a proteção jurisdicional buscada a partir de várias técnicas, conforme a necessidade concretamente surgida ao longo do processo; exige-se normalmente a constante fiscalização e o acompanhamento das medidas pelo Judiciário, cujo encargo pode ser delegado a outro órgão, bem como a criação de etapas para o cumprimento escalonado da ordem, a nomeação de terceiros para esboçar o plano de cumprimento ou outras providências recomendadas pelo caso concreto.

O Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2020) já reconheceu a importância de tratar questões coletivas complexas à luz dos princípios dos processos estruturais:

> 6- Os litígios de natureza estrutural, de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual.
> 7- Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos amici curiae e pela Defensoria Pública na função de custos vulnerabilis, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo.
> 8- Na hipótese, conquanto não haja, no Brasil, a cultura e o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não se pode negar a tutela jurisdicional minimamente adequada ao litígio de natureza estrutural, sendo inviável, em regra, que conflitos dessa magnitude social, política, jurídica e cultural, sejam resolvidos de modo liminar ou antecipado, sem exauriente instrução e sem participação coletiva, ao simples fundamento de que o Estado não reuniria as condições necessárias para a implementação de políticas públicas e ações destinadas a resolução, ou ao menos à minimização, dos danos decorrentes do acolhimento institucional de menores por período superior àquele estipulado pelo ECA.
> 9- Provido o recurso especial para anular o processo desde a citação e determinar que seja regularmente instruída e rejulgada a causa, está prejudicado o exame da alegada violação aos demais dispositivos legais do ECA indicados nas razões recursais.
> 10 - Recurso especial conhecido e provido, para anular o processo desde a citação e determinar que sejam adotadas, pelo juiz de 1º grau, as medidas de adaptação procedimental e de exaurimento instrutório apropriadas à hipótese.

Entretanto, a implementação de uma nova cultura dos processos estruturais ainda é difícil e depende de um juízo com vocação para presidir o feito de forma eficiente (VITORELLI, 2020, p. 472).

Modernamente, tem sido admitida uma releitura à garantia do juiz natural a partir do princípio da eficiência processual. Em que pesem as ações coletivas – e mesmo algumas ações demolitórias individualmente ajuizadas pelo Município de Porto Velho/RO – atualmente tramitando em juízos diversos (Varas da Fazenda Pública), a doutrina (CABRAL, 2021; VITORELLI, 2020, p. 338) aponta que é possível a ressignificação do juiz natural com base no postulado da competência adequada, elegendo-se o juízo com maior capacidade, conhecimento e predisposição aos processos estruturais.[8]

Borges (2022, p. 285) narra a celebração de negócio jurídico formalizado nos autos da ACP 0800068-49.2018.4.05.8102, perante a 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará (Subseção Judiciária de Juazeiro do Norte/CE), no qual as partes optaram para que o processo – cujo objeto tratava da fila de espera no Hospital do Coração do Cariri – fosse redistribuído ao acervo do Juiz Federal substituto mesmo após o retorno do Juiz titular, sob o argumento de seria mais "produtivo manter o juiz federal substituto conduzindo a referida demanda estrutural, uma vez que ele estava mais familiarizado com a complexidade da matéria discutida na lide". O pedido foi homologado pelo juízo substituto, o qual seguiu determinando uma série de providências extremamente interessantes para a resolutividade do caso.

[8] "Na conjugação entre garantias e eficiência no núcleo essencial do juiz natural, vimos que o sistema processual não pode mais se escorar na lógica da legalidade parlamentar para a tarefa de repartição de competências. Se a tutela jurisdicional deve ser prestada de maneira ótima, por meio de técnicas processuais apropriadas para cada caso, as partes têm direito a que seu litígio, uma vez judicializado, seja decidido pelo juízo mais adequado entre aqueles com competência para tanto. E essa análise deve ser extraída de circunstâncias concretas a serem sopesadas pelo juiz. Nesse cenário, o princípio do juiz natural não se limita à abstração "fria" da lei, mas incorpora alguma medida de adequação e eficiência da competência. O juiz natural passa a ser o juiz que pode decidir melhor. Essa orientação do sistema de competências para a eficiência e a adequação foi empreendida, de forma pioneira no Brasil, por Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. a partir do que denominaram "princípio da competência adequada". O princípio da competência adequada é um corolário do princípio de adequação das formalidades processuais, e pode ser extraído do próprio juiz natural (art.5º, LIII, da Constituição) em conjugação com a eficiência processual (art.8º do CPC). Sendo assim, deve ser considerado um verdadeiro princípio jurídico, até porque atende a todas as características desse tipo de norma jurídica: corresponde a uma norma finalística, primariamente prospectiva, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta tida como necessária à promoção desse fim (no caso, a adequação da alocação de competência). Trata-se de conceber a competência de maneira mais flexível e adaptável, podendo o juiz exercer um controle sobre a adequação do ajuizamento da demanda em um ou outro foro, e declinar da competência quando considerar que a opção do autor por aquele específico juízo consistir em um abuso de direito processual ou violação à boa-fé processual" (CABRAL, 2021, RB-6.2).

Apesar das nítidas vantagens do processo estrutural, Vitorelli (2020, p. 473) lembra que podem haver igualmente desvantagens: a condução desse tipo processo é muito mais trabalhosa e mesmo assim não há garantias do resultado; ainda é incipiente o desenvolvimento da cultura do diálogo e do consenso no Brasil, sendo que o processo clássico (nitidamente litigioso) ainda é uma ótima opção para a parte que não possui interesse em resolver a questão de forma mais rápida e negociada; por fim, como dito acima, grande parte do êxito do processo estrutural depende do perfil do magistrado, pressupondo a flexibilização de conceitos processuais tradicionais ainda bastante arraigados no sistema nacional.

No âmbito do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal editou a Resolução nº 790, de 22/12/2022, a qual criou o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC/STF), estrutura que faz parte do Centro de Soluções Alternativas de Litígios daquela Corte (CESAL/STF).

Segundo destacado na parte expositiva do ato normativo, “demandas estruturais e os litígios complexos exigem técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas, tais como flexibilidade de procedimento, consensualidade, negociações processuais, e atipicidade dos meios de provas, das medidas executivas e das formas de cooperação judiciária”.

De acordo com a Resolução nº 790/2022 (STF), ao CADEC/STF compete “auxiliar a resolução das demandas estruturais e dos litígios complexos da competência desta Suprema Corte”, estes últimos entendidos como aqueles “voltados a reestruturar determinado estado de coisas constitucionalmente desconforme e os que exigem, para a concretização dos direitos correspondentes, técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas” (art. 3º, parágrafo único).

Interessante notar que a resolução foi clara ao prever a necessidade de “pormenorizar o problema estrutural e delinear as medidas necessárias ao seu enfrentamento, com planificação de metas e prazos” (art. 5º).

Como se nota, um das facetas mais importantes para se lidar com demandas estruturais diz respeito à elaboração de uma estratégia inicial que contemple pelo menos três passos fundamentais: (i) a necessidade de priorização da atuação para os casos realmente de grande repercussão e impacto social relevante; (ii) a realização de diagnóstico de alta performance sobre os fatos envolvidos e a

identificação dos grupos e subgrupos afetados/atingidos; (iii) por fim, a comunhão de esforços e designação de estrutura de trabalho com expertise e perfil para o processo estrutural.

Em relação às duas primeiras etapas, o *Parquet* rondoniense tem buscado conferir a máxima eficácia à tutela do meio ambiente mediante a racionalização da atividade-fim das Promotorias de Justiça, bem como o balizamento sua atuação por meio de diagnósticos específicos para prevenir eventuais litígios envolvendo as bacias hidrográficas no Estado, por exemplo.

Recentemente, o Procurador-Geral de Justiça e o Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Rondônia emitiram a Recomendação Conjunta SEI nº 001/2023/PGJ, versando sobre a "adequação da atuação institucional em matéria ambiental, notadamente no que toca à adoção de critérios objetivos tendentes a otimizar uma ação proativa, efetiva e transversal, com foco na geração de impactos sociais".

Em seu art. 2º, observa-se que:

> Art. 2º Para a caracterização da relevância social e significância ambiental da situação danosa, a avaliação do Membro do Ministério Público deve considerar a presença de características e determinadas condições, simultâneas ou não, tais como:
> I – se da conduta do agente resultaram consequências relevantes para o meio ambiente, em todos os seus aspectos (materiais, culturais, urbanos e do trabalho), e/ou para a saúde pública, afetando a capacidade de absorção do impacto do ecossistema ou população silvestre;
> II – se a conduta do agente atingiu área ou espaço territorial especialmente protegido ou áreas sujeitas, por ato do Poder Público, a regime especial de uso;
> III – quando a prática afetar o regular funcionamento da administração ambiental;
> IV – quando o projeto ou empreendimento depender de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) ou equivalente, para o processamento do licenciamento ambiental, ou, ainda, quando integrar plano, projeto ou política governamental;
> V – quando a agressão puder ser enquadrada nos focos de atuação estratégica e integrantes de projetos ou programas institucionais.

Quanto à atuação do MP lastreada por diagnósticos técnicos, o recente Procedimento Administrativo nº 18/2022 instaurado pelo Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo, Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico (GAEMA) é bem ilustrativo quanto à necessidade de levamento de informações e consolidação de dados em demandas estruturais. Segundo constou, o referido expediente extrajudicial tem como objeto promover levantamento/diagnóstico acerca:

> I) do Plano Estadual de Recursos Hídricos e Planos de Recursos Hídricos por Bacias Hidrográficas;
> II) da criação e implementação dos Comitês de Bacias Hidrográficas e Agências de Águas;
> III) das normas relativas à outorga e cobrança pelo uso da água, bem como da existência de sistema de informação e enquadramento dos corpos d'água; e
> IV) das eventuais omissões/deficiências, visando promover ações para fortalecimento da política pública e subsidiar a atuação do Ministério Público a partir da abrangência territorial das Bacias Hidrográficas.

No mesmo passo, a Resolução nº 0/2023/CSMP do MPRO instituiu o Núcleo da Água e do Solo (NAS), o qual tem por finalidade auxiliar o GAEMA e os Promotores de Justiça nas demandas referentes à defesa da água e à garantia do bom aproveitamento de recursos hídricos e dos recursos ambientais solo e subsolo. Dentre as competências do NAS, a Resolução foi precisa ao evidenciar a preocupação do "diagnóstico situacional" dos problemas ambientais e a atuação estratégica estrutural, prevendo no seu art. 3º:

> I – realizar diagnósticos regionais dos principais problemas e dificuldades relacionadas à proteção e gestão dos recursos hídricos no Estado de Rondônia e ao uso e ocupação do solo e do subsolo;
> II – identificar as prioridades específicas da ação institucional, mediante integração e intercâmbio com os órgãos públicos competentes, assim como com entidades não governamentais e
> dedicadas à pesquisa científica;
> III – promover, em conjunto com o GAEMA, a efetiva mobilização dos órgãos de execução, objetivando uma atuação conjunta, uniforme e coordenada para a defesa da água, do solo e do
> subsolo;
> [...]
> VI – sugerir ao coordenador do GAEMA celebração de convênios pertinentes à sua finalidade com entidades e instituições públicas e privadas, tendo em vista a integração institucional e interdisciplinar para a defesa do direito fundamental à água, ao solo e ao subsolo;
> [...]
> VIII – atuar, em conjunto com o GAEMA, nas demandas que envolvam a proteção da água, do solo e do subsolo;
> IX – promover a integração institucional com a comunidade, visando estimular a participação desta na proteção e conservação dos recursos hídricos locais e do solo e subsolo.

Por fim, quanto ao terceiro aspecto indicado para se lidar com demandas estruturais, o presente trabalho sugere que haja a criação de uma estrutura própria dentro do Ministério Público do Estado de Rondônia para a abordagem técnica a questões estruturais ambientais como a relatada aqui.

Em Porto Velho/RO há quatro Promotorias de Justiça com atribuições paritárias na defesa do meio ambiente. Quando a temática da antropização negativa é tratada de forma desconectada ou descoordenada entre os órgãos ministeriais de execução, isso pode gerar uma atuação não estratégica na busca da melhor solução ao caso concreto.

O ideal seria que os litígios estruturais na área ambiental fossem conduzidos no MPRO por intermédio do GAEMA preferencialmente em conjunto com o(a) Promotor(a) natural.

A Resolução nº 09/2022/CPJ do MPRO já permite a atuação do GAEMA em casos regionais ou locais (neste último caso, quando o litígio for revestido de grande relevância ou complexidade), inclusive com a possibilidade de formação de grupos regionais e celebração de convênios ou termos de cooperação técnica com outras instituições para fomentar a atuação no caso concreto.

> Art. 2º Compete ao GAEMA:
> I – funcionar em âmbito estadual, sem prejuízo da atuação das Promotorias com atribuições concorrentes, nos casos envolvendo defesa do meio ambiente, habitação, urbanismo e patrimônio histórico, cultural e artístico que transcendam o limite territorial de uma Comarca e tenham grande relevância ou complexidade;
> II – prestar auxílio finalístico aos órgãos de execução do Ministério Público de Rondônia na sua área de ação, atuando, em conjunto com a Promotoria natural, nos casos locais de grande relevância ou complexidade;
> Art. 4º Identificada demanda ambiental relevante, que atinja todo o território ou região específica do Estado de Rondônia, ou que pressuponha ações articuladas e uniformes do Ministério Público, o GAEMA poderá propor ao Procurador-Geral de Justiça a formação de Grupos Regionais, que funcionarão por tempo determinado e contarão, preferencialmente, com todos os Promotores locais envolvidos.
> Art. 5º O Coordenador do GAEMA poderá propor ao Procurador-Geral de Justiça a celebração de convênios, termos de cooperação técnica e uso de meios adequados para viabilizar a atuação articulada do Grupo com aparato da polícia estadual e federal e com demais órgãos que, direta ou indiretamente, atuem no combate e na repressão dos ilícitos ambientais e afins.

Entretanto, não obstante os significativos avanços obtidos pelo *Parquet* rondoniense nesses últimos anos, vislumbra-se, na atual quadra, terreno fértil para novos progressos.

Assim, abordando-se finalmente o objeto do artigo, passa-se a listar algumas sugestões de iniciativas e ações institucionais que poderiam ser adotadas

pelo MPRO no sentido de aprimorar sua estrutural funcional para lidar com a antropização negativa aqui relatada:

> a) por ato próprio do Procurador-Geral de Justiça, determinar-se a criação do Núcleo Estratégico de Enfrentamento a Litígios Estruturais Ambientais no âmbito do Ministério Público do Estado de Rondônia;
>
> b) prever a coordenação do núcleo ao Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente, sem prejuízo da designação de Membros auxiliares para compor eventual força-tarefa, com ou sem prejuízo das atribuições na Promotoria de Justiça de origem;
>
> c) possibilitar a atuação conjunta dos Promotores naturais ou colher a sua aquiescência para que o GAEMA possa atuar em nome do órgão ministerial;
>
> d) atuação conjunta ou, excepcionalmente, nos casos de grande repercussão social e constatada a existência de danos ambientais regionais, declínio de eventuais procedimentos extrajudiciais em curso perante as Promotorias para o GAEMA, a fim de potencializar a coleta de informações;
>
> e) realização de reunião estratégica com a Presidência, Corregedoria-Geral de Justiça e Magistrados das Varas da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, a fim de serem alinhadas estratégias institucionais para o enfrentamento conjunto da questão estrutural;
>
> f) realização de reunião estratégica com o Chefe do Poder Executivo de Porto Velho/RO, Procurador Geral do Município (incluindo-se as Subprocuradorias Fundiária e do Meio Ambiente) e os Secretários Municipais de Meio Ambiente, Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo, Serviços Básicos e Obras, a fim de possibilitar a construção de um cenário dialógico, leal e dotado de boa-fé para lidar com o problema;
>
> g) realização de reunião estratégica com a Câmara de Vereadores de Porto Velho/RO e a chefia institucional da Defensoria Pública do Estado a fim de dar ciência da iniciativa e possibilitar eventual atuação articulada;
>
> h) identificação e concentração dos processos em um único juízo que possua maior familiaridade e predisposição para tratar da questão de maneira estrutural, celebrando-se negócio jurídico processual a ser homologado pela autoridade competente no âmbito do TJRO;
>
> i) definição de alguns eixos temáticos dentro do cenário estrutural identificado, possibilitando-se o implemento das ações iniciais por etapas ou blocos;
>
> j) estipulação de um calendário processual inicial, definindo-se as próximas etapas e encontros das partes perante o novo juízo natural;
>
> k) definição sobre a designação de um *special master* ou de um administrador (interventor) judicial para assessorar as partes e o juízo[9] na definição de um

[9] "Somente juízes especializados, com experiências e estudos especializados, estarão melhor capacitados para o julgamento dos litígios complexos e para a valoração das provas técnicas ou científicas, dando pleno cumprimento às recomendações acima transcrita de Michele Taruffo, no tocante ao cumprimento da obrigação de motivar adequadamente suas decisões. Mas, nem mesmo eles poderão dar cumprimento pleno à função, por mais preparados que sejam, pois são tão variadas as matérias que esses litígios abrangem e tão complexos os

formato inicial do plano de transformação estrutural (VITORELLI, 2020, p. 238; 252);

l) sugestão de realização de diagnóstico de alta performance por empresa especializada, envolvendo tanto o cenário socioeconômico das pessoas envolvidas, quanto a viabilidade técnica das medidas a serem propostas;

m) celebração de parceria técnica, convênio ou acordo de cooperação com centros universitários que possuam programa de pesquisa e extensão na área de antropologia, sociologia, geografia, história e outras ciências afins, visando assegurar a pluralidade e multidisciplinaridade na tramitação do processo estrutural;

n) criação de ciberespaço dentro da página virtual do MPRO na *internet*, de maneira a propiciar a comunicação potencializada entre o Núcleo Técnico e a sociedade titular dos direitos discutidos;

o) utilização de ferramentas de tecnologia da informação e inteligência artificial para possibilitar a devida *accountability* dos atos praticados no processo e fora do ambiente judicial quando conectados com a demanda estrutural por qualquer liame fático, jurídico, político, estratégico ou sociológico;

p) disponibilização de espaço físico nas dependências do MPRO para que a sociedade civil possa se reunir, apresentar sugestões ou mesmo deliberar, sempre que necessário, com os demais segmentos sociais, Instituições, o GAEMA ou o representante do Núcleo Técnico;

q) análise quanto à criação de uma entidade de infraestrutura específica ou *claims resolution facilities* para a execução do plano de transformação estrutural (CABRAL; ZANETI JR., 2019);[10]

r) fomento para que as comunidades afetadas possam se fazer representadas dentro e fora do processo do estrutural, de maneira objetiva e eficiente;

conhecimentos técnicos ou científicos que elas exigem. Há, em consequência, manifesta necessidade de organização de serviços de assessoria especializada, que auxiliem os juízes de forma competente na análise e valoração das provas técnicas ou científicas. Esses serviços de assessoria especializada poderiam ser organizados regionalmente ou de forma centralizada pelos tribunais, mas de fácil acesso pelos juízes que necessitam de seu apoio. Essa ideia de serviço de apoio aos juízes, sugerida pelos juízes de primeiro grau numa reunião de estudos, foi aproveitada no Projeto de Lei de Processo Especial para controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, elaborado pela Prof. Ada Pellegrini Grinover, com nossa participação e do Prof. Paulo Lucon, que está em tramitação na Câmara dos Deputados, apresentado pelo Deputado Paulo Teixeira (Projeto de Lei 8.058/2014). O parágrafo único do art. 26 desse Projeto de Lei dispõe que: 'Cada circunscrição judiciária organizará e manterá comissões de especialistas destinadas a assessorar o magistrado nos diversos setores de políticas públicas, fornecendo dados e informações que o auxiliem em sua decisão'". (WATANABE, 2015, n.p.).

[10] "Pode-se dizer que as *claims resolution facilities* são entidades ou mais genericamente infraestruturas criadas para processar, resolver ou executar medidas para satisfazer situações jurídicas coletivas que afetam um ou mais grupos de pessoas, que judicialmente seriam tratadas como milhares de casos individuais, casos repetitivos e ações coletivas. As *claims resolution facilities* surgiram nos Estados Unidos da América como uma alternativa ao modelo clássico de litigância, idealizadas em razão da dificuldade das instituições judiciárias de lidar com processos complexos (como costumam ser as ações coletivas) e com a massificação de litígios individuais. As *claims resolution facilities* foram pensadas com horizonte na eficiência processual, pois pretendem proceder a uma alocação mais eficiente da prestação jurisdicional e do sistema de justiça com menos custos do que se atuasse o próprio Judiciário na execução das medidas para correção do ilícito" (CABRAL, ZANETI JR., n.p. 2019).

s) análise quanto à disponibilização de assessoria técnica independente em benefício dos grupos e subgrupos representados (VITORELLI; BARROS, 2022[11]; GARCIA, 2021);

t) realização de audiências públicas temáticas para a consolidação da participação da sociedade, da classe e dos titulares do direito vindicado.

5. Conclusão

O presente trabalho teve por objeto apresentar um breve panorama envolvendo a temática da antropização negativa em canais, igarapés e cursos d'água na área urbana de Porto Velho/RO e a necessidade de seu reconhecimento como um litígio estrutural.

Observou-se que a tramitação de ações coletivas de forma desordenada e desconectada não é capaz de trazer a solução estratégica a essa problemática social, marcada por alta complexidade, acentuada conflituosidade (interna e externa), historicidade e injustiça social.

A ocupação e povoamento nessas áreas ambientalmente protegidas infelizmente refletem a falta de política pública específica e capaz de dar uma solução definitiva ou majoritariamente satisfatória às vítimas e titulares do direito.

Ao longo das últimas décadas o Ministério Público tem se preocupado em judicializar o assunto na tentativa de encontrar a melhor alternativa à degradação socioambiental percebida na área urbana da capital rondoniense.

Contudo, entende-se necessária uma guinada estratégica na forma de lidar com tais litígios, reconhecendo-os como dotados de alta complexidade e conflituosidade, fazendo-se pertinente a criação de um núcleo técnico dentro do MPRO para lidar com a matéria sob a lógica dos processos estruturais.

Referências

[11] "A *atividade* de assessoria técnica, consiste, *grosso modo*, em: (1) Auxiliar os titulares dos direitos na compreensão das informações técnicas pertinentes ao litígios coletivo; (2) Produzir dados técnicos ou interpretar os dados técnicos já existentes à luz dos interesses da sociedade titular dos direitos; (3) Promover a organização coletiva da sociedade titular dos direitos; (4) Viabilizar e auxiliar os titulares dos direitos nas atividades de participação existentes. Isso com a missão de: (a) corrigir a assimetria técnica e informacional entre as partes; (b) diminuir a deficiência estrutural do sistema de Justiça em relação aos litígios coletivos de complexidade e conflituosidade alta e média; (c) colocar em linguagem técnica os interesses, opiniões e perspectivas da sociedade titular dos direitos; (d) estabelecer uma necessária dialeticidade técnica antecedente às decisões, qualificando o contraditório no que tange a tais aspectos; (e) colocar os interesses, opiniões e perspectivas da sociedade titular dos direitos no centro decisório" (VITORELLI; BARROS, 2022, p. 265).

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo Brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracajú). **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**, Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, v. VII (qualidade, resolutividade e transformação social), edição especial: Recomendação de Aracajú, p. 127-143, 2019.

AMARAL, Nair Ferreira Gurgel do. Processos migratórios em Rondônia e sua influência na língua e na cultura. **Linha d'Água**, n. 25 (1), p. 87-107, 2012.

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos esquematizado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ARENHART. Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019

BASTOS, Fabrício. **Curso de processo coletivo**. Indaiatuba: Editora Foco, 2018.

BORGES, Fabrício de Lima. Litígios estruturais, negócios processuais e o princípio do juiz natural: o caso da ação civil pública sobre a fila de espera do hospital do coração do cariri. In: BOCHENEK, Antônio César (Coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no mestrado da Enfam [recurso eletrônico]. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados –Enfam, 2022, p. 269-292.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no Ag n. 1.249.132/SP**, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 24/8/2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.187.297/RJ,** relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 2/9/2010a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.854.842/CE**, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 2/6/2020.

CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021.

_____; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 287, p 445 - 483, jan. 2019.

DIDER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil - v.4**: processo coletivo. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

FERRAZ, Sérgio. Ação Civil Pública: um horizonte inalcançável. In: MILARÉ, Édis. **Ação civil pública após 30 anos** [*e-book*]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, n. p.

GARCIA, Carolina Trevilini. **Estudo das assessorias técnicas independentes como ferramenta de garantia da participação direta, informada e instrumental dos titulares do direito material, no processo coletivo**. 2021. 140f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Presto, 2021.

GIDI, Antonio. **Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo**: a codificação das ações coletivas no Brasil. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antonio Herman; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; VIGORITI, Vincenzo. **Processo coletivo**: do surgimento à realidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 39-60.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações Coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública**.2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). **Diálogo das Fontes:** do Conflito à Coordenação de Normas do Direito Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações Coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional**. 4. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento da tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antonio Herman; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; VIGORITI, Vincenzo. **Processo coletivo:** do surgimento à realidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 25-38.

NEVES, Daniel Amorim Assimpção Neves. **Manual de processo coletivo** - vol. único. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): Ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais? **Pensar**, Fortaleza, v. 27, n. 1, p. 1-12, jan./mar. 2022.

PIZZOL, Patrícia Miranda. **Tutela Coletiva**: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira**: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. 2021. 157f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

SOUZA, Valdir Aparecido de. **Rondônia, uma memória em disputa.** 2011. 192f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Assis, 2011.

TAMBORIL, Francisca Aurineide Barbosa; SILVA, Ricardo Gilson da Costa. A cidade de Porto Velho e a questão fundiária. **XVIII Encontro Nacional de Geógrafos**. A construção do Brasil: geografia, ação política e democracia. São Luís, jun. 2006. Disponível em: http://www.eng2016.agb.org.br/resources/anais/7/1466462297_ARQUIVO_ApresentacaodotrabalhoemSaoLuis.pdf. Acesso em: 22 abr. 2023.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020.

_____; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e direito à participação:** técnicas de atuação interativa em litígios complexos. Salvador: JusPodivm, 2022.

WATANABE, Kazuo. A prova e as medidas provisionais nos litígios complexos e processos coletivos. In: MILARÉ, Édis. **Ação civil pública após 30 anos** [*e-book*]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015 n.p.

ZANETI JR., Hermes. Processo Coletivo no Brasil: Sucesso ou Decepção? **Civil Procedure Review**, v.10, n. 2, p. 11-40, mai./ago. 2019.