

Descoordenação nas políticas públicas de preservação de áreas de mananciais

Ensaio acerca de caminhos possíveis pelo processo (estrutural)¹

*Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho*²
Juiz de Direito no Estado de São Paulo

Sumário: 1. Caso prático. 2. Introdução: o desafio da coordenação de esforços estatais para satisfação de pautas de interesse geral; 2.1. (In)competências na política ambiental de proteção de mananciais; 2.1.1. Direito à moradia, meio ambiente e saneamento – equilíbrio necessário/possível; 2.2. Controle social de políticas públicas; 2.2.1. Ação Popular; 3. Controle judicial da política pública de saneamento; 3.1. Inércia prolongada e separação de poderes; 3.2. Reserva do possível e dever de prestação de contas (projeto constitucional em execução); 4. Como o espaço do processo judicial pode contribuir para a coordenação de atores relevantes no desempenho de atividades de interesse público? Notas sobre o desenho de uma demanda estrutural; 5. Conclusão; 6. Bibliografia.

1. Caso prático

Na cidade Balneário Bandeirante (BB) há uma represa (Águas Doces – RAD) que é usada precipuamente para fins de lazer e de preservação ambiental. Após período de larga estiagem, em havendo ameaça de racionamento que atinge todo o Estado de São Pedro (ESP), passa a haver pressão em âmbito estadual e municipal para o uso das respectivas águas para fins de dessedentação. O prefeito de BB pensa em extrair recursos hídricos de RAD como solução para o desabastecimento. Descobre-se, então, que a qualidade das respectivas águas está imprópria para consumo, já que o Município Solteiro Feliz (SF), que também está na margem de RAD, mantém um lixão nas suas margens. Se tanto não bastasse, descobre-se que a empresa estatal Mundo das Águas (MdA), que é responsável pela coleta de água e esgoto tanto em BB como em SF, despeja 100% dos resíduos líquidos extraídos de SF e 30% dos extraídos em BB diretamente em RAD, sem qualquer tratamento. Ao tomar conhecimento, pela imprensa, que a água que estava abastecendo sua casa tem grande possibilidade de estar imprópria para o consumo, o cidadão José Ribeira (JR) ingressa com ação popular em face de MdA, Estado e os Municípios de SF e BB com os seguintes pedidos: 1) em face do Estado e MdA, para que se interrompa imediatamente o lançamento de resíduos líquidos sem tratamento em RAD; 2) em face de SF, para que desative o lixão instalado às margens de RAD; 3) em face de MdA, ESP, BB e SF para

¹ Agradeço a revisão e ponderações feitas ao presente texto pelas amigas Cynthia Thomé e Alexandra Fuchs de Araújo, com a alegria de sempre poder contar com vocês no debate de ideias sobre como podemos melhorar o exercício da jurisdição, ainda mais em temas caros ao Direito Urbanístico, com relação aos quais ainda há pouca atenção por parte dos estudiosos do Direito.

² Doutor e mestre em Direito do Estado. Professor da Escola Paulista da Magistratura. Integrante do NEDU.

que promovam políticas públicas de despoluição de RAD antes de tal manancial servir de fonte de captação de recursos para abastecimento de residências.

Citadas, as rés compareceram ao processo e ofertaram defesa.

MdA alega que, apesar de ser assinado contrato que lhe confere exclusividade na prestação de serviços de água e esgoto nos Municípios BB e SF há mais de 20 anos, sendo que a última renovação das avenças se deu em 2017, não teve tempo bastante de universalizar a coleta e o tratamento de esgoto em tais locais. Sustenta que a universalização do serviço em questão é uma norma de caráter programático, de modo que não é possível exigir tal resultado judicialmente, o que implicaria ativismo judicial e violação do princípio da reserva do possível.

ESP sustenta sua ilegitimidade para responder ao pedido de interrupção de lançamento de resíduos líquidos sem tratamento em RDA, já que tal conduta é de responsabilidade de MdA, que, apesar de ser empresa estatal vinculada ao governo estadual, tem autonomia na formulação de suas políticas. No que se refere ao pedido “3”, alega que se trata de pedido genérico e que envolve medidas discricionárias que devem ser adotadas pelo gestor conforme disponibilidade orçamentária para tanto, escapando, pois, do controle judicial.

SF defende que, na condição de Município autônomo, tem competência para desenvolver suas políticas ambientais independentemente dos demais entes da Federação. Alega que o lixão em questão está em funcionamento há 40 anos, sendo que não dispõe de outro local para o depósito dos resíduos em questão. Alega reserva do possível e tentativa de violação do princípio de separação de poderes.

BB, por sua vez, não resiste aos pedidos formulados pelo cidadão JR. Alega que há cerca de 10 anos vem empreendendo um programa de despoluição de RAD, tendo já gasto para tanto cerca de US\$ 1 bilhão de dólares, quantia da qual 75% adveio de empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Assim, em vez de contestar a ação, pede para intervir na lide na condição de coautor, subscrevendo os pedidos “1”, “2” e “3”.

Questões:

1) Como juiz da causa, qual seria sua decisão, quanto à liminar e quanto ao mérito? Aprofundamento do Problema.

Imaginemos que na situação posta, aberta vista ao Ministério Público, este não só adere aos termos da inicial como pede sua emenda nos seguintes termos: informa que chegou ao conhecimento do parquet a aprovação de um empreendimento residencial, a ser realizado via PPP envolvendo BB e ESP, nas margens de RAD e no território de BB, com capacidade para 20 mil unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda. Tal empreendimento fora aprovado por órgão ambiental estadual através de procedimento simplificado, contando com recursos da União, via programa Minha Casa, Minha Vida. Assim, por considerar que o referido equipamento deveria ser precedido de EIA-RIMA antes de ser autorizado, formula, em face de BB e ESP, pedido de embargo das respectivas obras enquanto o projeto não for precedido de estudo de impacto ambiental detalhado, que ateste a sua viabilidade em termos de efeitos nocivos à área de manancial, com o estabelecimento de eventuais contrapartidas para sua mitigação.

Questões adicionais:

2) Seria possível emendar a inicial tal como pretendido pelo MP ou seria o caso de propositura de nova ação? No segundo caso, essa deveria ser distribuída de forma livre ou por conexão com a primeira demanda?

3) Na prática se verificam situações de descompasso entre as políticas públicas de moradia e ambiental e entre os diversos entes de nossa Federação ou isso só se dá no Estado de São Pedro? Em caso positivo, quais seriam, a seu ver, as causas de tal descoordenação?

3.1) Quais medidas poderiam ser adotadas para uma maior coordenação entre as ações da União, Estados e Municípios (incluindo suas empresas e autarquias) em suas políticas ambientais e habitacionais?

2. Introdução: o desafio da coordenação de esforços estatais para a satisfação de pautas de interesse geral

O Estado não é um fim em si, mas sim um meio de se coordenar esforços públicos e privados em prol da satisfação de necessidades coletivas.

Logo, administração direta e indireta das três esferas de governo da nossa Federação deveriam estar a serviço do ser humano, encontrando sua legitimidade não só na sua forma como na sua capacidade de bem atender às carências do viver em comum.

Por razões que escapam aos estreitos limites do presente ensaio, nos dias que correm, passados 500 anos do descobrimento do nosso país e 200 e tantos da nossa República, ainda não conseguimos organizar o aparato estatal de modo a preordená-lo ao objetivo precípuo de prestar serviços de qualidade em prol da população.

Em que pese a tarefa do bom governo ser desafiadora mesmo em países tidos como “desenvolvidos”, é difícil imaginar que alguns dos impasses à gestão eficiente da coisa pública verificados rotineiramente em nosso sistema se repitam com idêntica frequência em muitos outros lugares.

Para respondermos ao caso prático (hipotético) que apresentamos no seminário realizado pela EPM em 2018, vamos situar o leitor quanto a alguns dos obstáculos observados em processos judiciais envolvendo a proteção de áreas mananciais e a Fazenda Pública em juízo.

2.1. (In)Competências na política ambiental de proteção de mananciais

Reflexo de um modo de exercer o Poder indiferente para com os resultados produzidos na realidade³, em nosso sistema governantes e burocratas não raramente compreendem as competências que lhes são conferidas pela Constituição e pelas leis como uma prerrogativa/privilégio de agir em determinado âmbito⁴, e não como um dever a ser bem cumprido em prol da população (ou seja, uma função⁵).

³ Sobre o ponto, ver MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A superação do ato administrativo autista. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.). *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: RT, 2011, p. 89-113.

⁴ Em um quadro para o qual certamente não contribui a característica da “*publicatio*” que costuma frequentar os manuais de Direito Administrativo como consequência inexorável da rotulação de uma atividade como serviço público por um ato normativo, em interpretação draconiana dos termos em que redigido o *caput* do art. 175 da Constituição (“*incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*”). Visão crítica sobre o ponto pode ser conferida em SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre iniciativa nos serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012; MARQUES NETO, Floriano Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. Uber, Whatsapp, Netflix: os novos quadrantes da “*publicatio*” e da assimetria regulatória. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno. *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 17-48, p. 36 e ss.

⁵ Para nossa visão sobre o fenômeno, com foco nos impasses verificados nas políticas públicas de saneamento básico levadas a cabo pelo Poder Público em nosso país, ver ARAÚJO, Alexandra F. de; CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da. (In)competências em

No que se refere à tutela do meio ambiente, que pela ordem constitucional vigente é atribuição de responsabilidade comum de União, Estados e Municípios (art. 23, VI da CR⁶), a questão se coloca com invulgar gravidade.

Não só o planejamento e a execução da política pública ambiental envolve necessariamente ações governamentais complexas em diversos setores da vida coletiva (ex. de oferta de soluções de moradia, dos serviços de saúde, saneamento, fomento à atividade econômica etc.), como o fato de ela ser compartilhada entre as três esferas de governo acaba gerando disputas positivas e negativas quanto ao órgão público encarregado de missões específicas relacionadas à conservação de ativos pertencentes ao meio ambiente natural⁷.

“O cão que tem muitos donos acaba morrendo de fome”, reza a sabedoria popular.

Ainda que um tanto forte, a imagem, logicamente que aliada à inoperância atávica de boa parte de nossas agências, pode ajudar a explicar o porquê de algumas políticas ambientais (como a de preservação de áreas de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo) terem tido frutos tão aquém do esperado no resguardo de áreas vitais para a vida de milhões de pessoas.

As disfuncionalidades do modelo, vale ressaltar, podem ser observadas em pelo menos três níveis de descompasso entre ações estatais: 1) atividades em que há disputa pela exclusividade na exploração (ex. saneamento⁸); 2) atividades em que há disputa pela irresponsabilidade (ex. controle de assentamentos clandestinos em áreas de preservação permanente) e 3) políticas de fomento a comportamentos privados em direção oposta à desejada pela política ambiental⁹.

Para oferecermos encaminhamento útil às indagações que servem de mote para o presente ensaio em alguma medida devemos passar pelo desafio que representa o mau

matéria de saneamento básico In: POZZO, Augusto N. dal; OLIVEIRA, José R. P.; BERTOCCELLI, Rodrigo de P. (coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 401-429.

⁶ Art. 23 da Constituição: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. Disponível em: <https://bit.ly/2pocEPY>. Acesso em: 30 mar. 2019.

⁷ PALU, Oswaldo Luiz. A federação imperfeita e o direito ambiental. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 20, n. 48, p. 249-259, mar.-abr. 2019, p. 254 e ss.

⁸ Para comentários sobre a introdução de um marco normativo que pretendeu, entre outras medidas, expressamente ampliar o acesso da iniciativa privada na exploração de serviços de saneamento, de modo talvez excessivo e comprometendo a competência de Estados e Municípios elegerem os arranjos que podem ser os mais adequados para sua prestação, ver SOUZA, Rodrigo Paganí de; ALVIM, Tiago Cripa. Saneamento básico e insegurança jurídica: comentários à Medida Provisória 844/2018. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 20, n. 48, p. 287-308, mar.-abr. 2019. Para uma perspectiva que foca na titularidade local dos serviços de saneamento básico, refratária a arranjos de compartilhamento permanente de suas infraestruturas, ver MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. In: POZZO, Augusto N. dal; OLIVEIRA, José R. P.; BERTOCCELLI, Rodrigo de P. (coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 253-293.

⁹ Quanto a tal tipo de disfuncionalidade, imagine-se uma política de fomento federal e/ou estadual à indústria automobilística com o propósito de geração de renda e empregos convivendo com uma política local de criação de restrições crescentes ao uso de automóveis privados como meio de enfrentar problemas de engarrafamento e de piora da qualidade do ar em grandes centros. Sobre a necessidade de se coordenar planejamento urbanístico com políticas de desenvolvimento econômico e social para a eficácia do planejamento local, ver SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 99 e ss. Acerca do envolvimento de atores privados na concretização do planejamento público à vista da insuficiência da atuação estatal por se levar a cabo satisfatoriamente a missão de urbanização, ver a reflexão de REISDORFER, Guilherme F. Dias. Definição e concretização do direito à cidade: entre direitos e deveres fundamentais. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC*, São Paulo, ano 3, v. 19, p. 177-197, jul.-ago. 2015, p. 193 e ss.; SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. A interação público-privada na realização do direito urbanístico. In: MEDAUAR, Odete et al. (coord.). *Direito urbanístico – estudos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 249-272.

funcionamento da atuação pública envolvendo essas três espécies de impasse, tendo por pano de fundo sobretudo questões atinentes ao direito à moradia, ao dever de tutela de um meio ambiente saudável e ao ideal de universalização do serviço de saneamento básico.

2.1.1. Direito à moradia, meio ambiente e saneamento – equilíbrio necessário/ possível

Difícil imaginar a existência de condições para a vida digna das pessoas sem a garantia de um meio ambiente equilibrado¹⁰, o que necessariamente depende de infraestruturas de saneamento relativamente abrangentes e atenção para com a população que ainda não tem garantido um espaço para exercer seu direito de ter uma morada.

Enquanto houver miséria extrema e contingentes expressivos de indivíduos sem alternativa habitacional razoável nas proximidades de polos geradores de trabalho, parece natural que esses homens e mulheres sintam-se impelidos a ocupar de modo desordenado áreas de preservação ambiental situadas nas franjas dos grandes centros, como se dá, aliás, a olhos vistos nos entornos das represas que abastecem a região metropolitana de São Paulo.

Evitar degradação de espaços indispensáveis à renovação de ciclos vitais passa, portanto, pela adequada formulação de políticas habitacionais por parte das três esferas de governo da nossa Federação¹¹, as quais, para receberem o rótulo de “adequadas”, devem não só atender de modo eficiente às pessoas vulneráveis como devem ser implementadas¹², após os estudos pertinentes, em localidades nas quais não comprometerão a higidez de bens ambientais sensíveis¹³.

¹⁰ Sobre a correlação entre dignidade humana e meio ambiente sustentável, ver BÔAS, Regina Veras Villas. No centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável estão os seres humanos que têm direito à vida saudável e produtiva, construída em harmonia com a natureza. In: CAMPELLO, Livia G. B.; SOUZA, Maria Cláudia A. de; SANTIAGO, Mariana R. *Meio ambiente & desenvolvimento – os 25 anos da Declaração do Rio de 1992*. São Paulo: IDG, 2018, p. 34-52.

¹¹ Atentando-se para o fato que Municípios pequenos muitas vezes não têm condições financeiras nem técnicas de lidar de forma isolada com ocupações irregulares no seu território, a reclamar, portanto, sinergia entre suas ações e àquelas desenvolvidas pelo Estado e a União com o mesmo propósito.

¹² Faltam estudos de impacto quanto à eficiência do modelo de fornecer casa própria mediante financiamento subsidiado para efetivamente satisfazer a necessidade de habitação da população de baixa renda à vista das reiteradas notícias de revenda de tais unidades por “contratos de gaveta” para terceiros, medida que, apesar de normalmente ser vedada nos programas respectivos, é de plena ciência de agências que desenvolvem esse tipo de serviço. O que pode ser considerado positivo quanto ao fenômeno, é ao menos a tentativa de a CDHU estipular algumas regras para o mercado informal, dentre as quais a de o novo adquirente não ter outro imóvel. A respeito, ver: <https://bit.ly/2NiY4l1>. Acesso em: 26 jul. 2019. Defendendo que os investimentos públicos deveriam se concentrar em programas de regularização fundiária em vez do financiamento da construção de novas unidades, ver a posição de LIMA, Luciana A. A política pública habitacional brasileira e o direito fundamental à moradia adequada. In: AIETA, Vânia (coord.). *Cadernos de direito da cidade – estudos em homenagem à profa. Maria Garcia, Série I*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 197-216, p. 213-214. Sobre realização de estudos de impacto na formulação de políticas públicas, a novidade no nosso sistema, além das alterações feitas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pela Lei 13.655/2018 (vide, por exemplo, arts. 20 e 30), é a Lei nº 13.848/2019, que estabelece a obrigatoriedade da avaliação de impacto regulatório no âmbito do processo decisório das agências reguladoras. Confira-se sobre o ponto o art. 6º do referido diploma: “a adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo” (Disponível em: <https://bit.ly/2pYY9Ce>. Acesso em: 26 jul. 2019). Em outro contexto, agora sob a perspectiva dos custos que a regulação estatal gera para agentes econômicos e da conveniência da adoção de um método para sua análise como pressuposto da eficiência da intervenção pública, ver ROBERTO, Luiz Fernando. *Simplificação administrativa – o ‘Standard Cost Model’ aplicado ao Brasil*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: Fadusp, 2018, p. 83 e ss.

¹³ Estudos que podem ser desde impacto de vizinhança (EIV) até mesmo de impacto ambiental (EIA-RIMA), como observa AVZARADEL, Pedro Curvello S. Legislação florestal e regularização fundiária em áreas urbanas: retrocessos diante de extremos

Onde já há núcleos habitacionais consolidados à margem das leis, o melhor caminho pode ser o de se optar, após análises de impacto, por programas que tenham como foco a fixação dos ocupantes no local, qualificando suas moradias e instituindo melhoramentos públicos, mitigando-se, o quanto possível, os efeitos perniciosos do uso que é feito do solo no seu entorno¹⁴.

Inegociável na hipótese o dever de o Estado aliar sua iniciativa de regularização fundiária¹⁵ à de fornecimento de serviço de saneamento básico próprio para as peculiaridades do espaço alvo, que, a depender do número de contemplados, inclusive pode se dar pela instalação de fossas sanitárias para atender as comunidades mais afastadas da rede oficial de esgoto.

Em áreas de preservação que ainda conseguiram se manter intactas apesar da pressão exercida para seu uso com fins de moradia, entendemos que nelas se deva sempre privilegiar alternativas de manejo sustentável diversas da simples descaracterização de tais bens¹⁶, sendo que qualquer projeto nesse sentido deve passar por cuidadoso exame quanto às repercussões da ação estatal em todos os âmbitos da vida no entorno, o que é incompatível com procedimentos que se pretendam ligeiros e, assim, superficiais quanto a seus escopos e resultados¹⁷.

climáticos. In: AIETA, Vânia (coord.). *Cadernos de direito da cidade – estudos em homenagem à profa. Maria Garcia, série II*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 103-141, p. 120. Exemplo impressionante de falta de planejamento em política habitacional estatal desenvolvida em terreno contaminado por lixo “semiclandestino” é tratado por NOGUEIRA, Simone M. dos Santos; MENCIO, Mariana; COMARU, Francisco de A. Decisão judicial em causas complexas: o caso Cohab Nossa Senhora da Penha/Vila Nova Cachoeirinha. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 20, n. 48, p. 167-184, mar.-abr. 2019, p. 170 e ss.

¹⁴ Esse tipo de alternativa deve ser sopesado sob uma perspectiva realista e suficientemente instruída que leve em conta em especial os seguintes fatores: 1) quantidade de pessoas atingidas em caso de remoção e seu destino considerando a necessidade de conferir-lhes a perspectiva de uma solução habitacional por prazo indeterminado (já que as pessoas, apesar da indiferença de algumas autoridades, não vão simplesmente desaparecer e, se não encontrarem local onde residir, provavelmente sairão da ocupação de uma área de preservação para outra nas mesmas condições em um ciclo difícil de ser interrompido); 2) tempo de duração da ocupação e real viabilidade da restituição dos bens ambientais ao *status quo ante*, sopesando a capacidade institucional do Poder Público de impedir novas invasões após a sua primeira intervenção no local; 3) se a manutenção de uma ocupação sustentável e de baixa densidade demográfica em uma área protegida não seria uma técnica mais eficiente para a tutela de um dado patrimônio natural do que o ideal (às vezes utópico) de sua liberação por completo. A resposta às referidas indagações, como não poderia deixar de ser, deve se dar no âmbito de um processo administrativo permeável à participação de todos os atores interessados no desfecho do impasse, com destaque para a população a ser alcançada pelas medidas que estão sendo gestadas, a qual, na condição de sujeito (e não mero objeto) de direito deve ter sua prerrogativa de voz assegurada nos centros de deliberação pertinentes. Reconhecendo o instituto do “processo” como ferramenta para decisões administrativas sustentáveis, ver FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 206 e ss.

¹⁵ Que hoje entre nós é disciplinado pela n.º 13.465/17, em especial nos arts. 28 e ss., diploma que inclusive é objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI n.º 5.771) proposta pela Procuradoria Geral da República “por ampliar ‘indeviadamente as hipóteses de regularização fundiária, sem levar em conta o licenciamento ambiental e urbanístico, a participação popular ou a elaboração de estudos técnicos’”, como nos informa Janaína Rigo SANTÍN e Rafaela COMÍRAN em seu Direito urbanístico e regularização fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018, p. 1615. Disponível em: <https://bit.ly/2JtQXoC>. Acesso em: 27 jul. 2019. Para comentários sobre os principais pontos da Lei n.º 13.465/17, ver LEITE, Luis Felipe T. C.; MENCIO, Mariana (coord.). *Regularização fundiária urbana*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

¹⁶ Em sentido próximo é a reflexão de AVZARADEL, Pedro Curvello S. Legislação florestal e regularização fundiária em áreas urbanas: retrocessos diante de extremos climáticos. In: AIETA, Vânia (coord.). *Cadernos de direito da cidade – estudos em homenagem à profa. Maria Garcia, série II*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 103-141 que também chama a atenção para a preocupação que deve se ter em programas de regularização que envolvam áreas de preservação permanentes (APPs), muitas das quais marcadas por instabilidades geológicas, a colocar em risco a segurança daqueles que nelas habitam (2013, p. 130-132).

¹⁷ Confira-se o alerta feito por Victor Carvalho PINTO quanto à necessidade de um maior pragmatismo/consequencialismo na análise da política a ser adotada quanto à definição de usos/ocupação possíveis em áreas de proteção ambiental: “em geral, a melhor maneira de preservar essas áreas (de preservação permanente - APP) é ocupá-las com usos urbanos compatíveis com sua função ecológica, como parques. Se não for permitido nenhum uso, as APP tenderão a ser ocupadas clandestinamente

Antes de finalizar o presente tópico, se fazem pertinentes considerações sobre a questão dos lixões a céu aberto que, apesar do senso comum e da lei, continuam a fazer parte da paisagem urbana de muitas cidades brasileiras, assim como ocorre naquelas que, situadas no Estado de São Pedro, foram referidas no caso prático ora analisado.

Como é intuitivo, até à vista da progressiva tomada de consciência das pessoas quanto à necessidade de se conferir destinação adequada aos resíduos sólidos produzidos no seu dia a dia, a existência de local em que tais dejetos são descartados sem qualquer tipo de processamento, e ainda mais nas proximidades de curso d'água, não pode mais ser admitida em cidades que se pretendam pautar pelos ditames da sustentabilidade.

Sob a perspectiva jurídica, vale destacar que o desenvolvimento de políticas para tratamento de resíduos sólidos é obrigação referida tanto na Lei nº 11.445/07¹⁸ como na Lei nº 12.305/2010, que instituiu entre nós a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, a qual, segundo dicção legal expressa, “*reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos*” (art. 4º¹⁹).

Depositar material descartado *in natura* em terreno sem qualquer tipo de cuidado para seleção de componentes que potencialmente sejam reaproveitáveis na cadeia produtiva, de modo desvinculado, portanto, de planos que devem ser forjados para seu gerenciamento adequado²⁰, importa em violação da lei²¹.

Contudo, na situação posta tem-se que tal conduta vem sendo reiterada anos a fio, tendo tido início antes dos marcos normativos em tela, o que nos coloca a nada simples questão do que fazer com a realidade desconforme à vista da sucessão de leis sobre a destinação de rejeitos em um dado território.

pela população de baixa renda, o que resultará em comprometimento de suas funções ambientais e risco para os próprios ocupantes. Os municípios não podem, por outro lado, adotar injustificadamente padrões de ocupação incompatíveis com a função ambiental das APP, pois estariam violando uma diretriz federal” (Direito urbanístico. 3. ed. São Paulo: RT, 2012, p. 134). No mesmo sentido, destacando que situações complexas de ocupação de bens ambientais normalmente comportam (e recomendam) soluções múltiplas e flexíveis, não se limitando às opções de manter a população na localidade ou então de removê-la, é a reflexão de IURA, Alexandre M. Reflexões sobre as ações civis públicas e a nova política estadual de proteção dos mananciais. Cadernos Jurídicos – Direito Urbanístico, São Paulo, ano 18, n. 46, p. 47-56, jan.-mar. 2017, p. 50.

¹⁸ Para os efeitos desta lei, saneamento básico corresponde a um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações que, para além de fornecimento de água e tratamento de esgoto, também se ocupam da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (vide art. 3º). Texto da Lei nº 11.445/07 pode ser consultado em <https://bit.ly/367eA01>. Acesso em: 25 jul. 2019.

¹⁹ Disponível em: <https://bit.ly/31W0o5m>. Acesso em: 25 jul. 2019.

²⁰ A Lei nº 12.305/10 prevê a elaboração de planos de gerenciamento de resíduos sólidos em escalas nacional, estadual e municipal, sendo que nela há diretrizes expressas quanto à conveniência de compartilhamento de tarefas em tal âmbito entre Estados e Municípios (vide art. 15, VIII, 17, VIII e 19, III). Análise da estrutura jurídica complexa que instrumentaliza a referida política na Região Metropolitana de Belo Horizonte, englobando 44 Municípios, Estado, autarquia estadual e a contratação de empresa, via Parceria Público-Privada, para execução de parte dos serviços respectivos, pode ser vista em VIANA, Camila Rocha C. Estudo de caso: a Parceria Público-Privada para tratamento de resíduos sólidos urbanos. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; ARAÚJO, Alexandra F. de (coord.). *Direito urbanístico – ensaios por uma cidade sustentável*. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 373-383. No estudo Camila Viana aponta que o Ministério Público funcionou com interveniente do arranjo institucional em tela, no qual o “contrato” (no lugar do agir administrativo unilateral) desponta como “elemento de articulação de competências, atribuição de responsabilidades e fixação de metas de determinada política pública” (2016, p. 381).

²¹ Para um modelo de governança dos resíduos sólidos que envolva participação de atores públicos e privados no seu processo decisório, bem como a coordenação de esforços entre todos estes por meio de técnicas consensuais, ver MORO, Carolina Corrêa. *Governança ambiental dos resíduos sólidos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 66 e ss.

E o enfrentamento do problema passa a ter por palco uma ação judicial, desencadeada por um cidadão no manejo de ação popular.

2.2. Controle social de políticas públicas

Dentre as diversas formas de controle que incidem sobre a função administrativa²², chama-se de controle social aquele que a população faz na fiscalização do adequado desempenho das missões estatais²³.

Esse se faz de diferentes maneiras, que vão desde o poder de não reconduzir a cargos eletivos pessoas responsáveis por políticas ruinosas aos interesses gerais (*accountability* vertical) até o de provocar o Poder Judiciário na responsabilização desses indivíduos (e/ou organizações movidas por sua atuação), passando pela faculdade de levar ao conhecimento de órgãos públicos informações de ilícitos de que tenham conhecimento, atividade potencializada pela inserção no nosso sistema da Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/11²⁴).

2.2.1. Ação popular

Na situação posta temos uma manifestação do controle social que pode ser exercida por qualquer cidadão na tutela de bens ambientais por meio do poderoso instrumento da ação popular, disciplinada no Decreto-lei nº 4.717/1965, e que tem assento no inciso LXXIII do art. 5º da Constituição da República²⁵.

Em que pese, ao menos segundo nossa experiência profissional, tal instituto apresentar manejo tímido considerando a nobre missão a que se propõe²⁶, e enfrentar dificuldades ainda não bem equacionadas no nosso sistema jurídico no que se refere à tutela de

²² Para uma visão ampla sobre o tema, ver MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: RT, 2014.

²³ Odete MEDAUAR pontua que nem sempre é fácil distinguir o caráter participativo do de controle de uma manifestação do cidadão sobre uma ação administrativa (2014, p. 186-187). Uma proposta de diferenciação a respeito pode ser vista em SANTOS, Fabio Gomes. Participação administrativa, controle social e consensualidade: proposta de distinção teórica. In: MEDAUAR, Odete et al. (org.). *Contratos e controle na administração pública – reflexões atuais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 317-337. Para defesa de uma maior participação popular no controle das políticas públicas, em um modelo de compartilhamento da referida tarefa potencializado pelo manejo de ferramentas de tecnologia de informação, ver IOCKEN, Sabrina Nunes. *Controle compartilhado das políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 159 e ss., p. 203 e ss.; p. 215 e ss. Sobre o potencial de o controle social contribuir para uma Administração mais responsiva, ver BARROS, Laura M. A. de. *Compliance e controle social do setor público*. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 22 e ss.

²⁴ Sobre o papel da nº 12.527/11 no controle da Administração Pública, ver MIGUEL, Luiz Felipe H. Lei de acesso à informação e seus reflexos no controle da administração pública. In: MEDAUAR, Odete et al. (org.). *Contratos e controle na administração pública – reflexões atuais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 233-245.

²⁵ Art. 5º, LXXIII da CR – “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”. Disponível em: <https://bit.ly/2NpaLKS>. Acesso em: 3 ago. 2019. Para uma reflexão atual sobre a disciplina da ação popular em nosso sistema jurídico, ver FEDERIGHI, Wanderley José. Lineamentos da ação popular constitucional. In: LOUREIRO, Francisco E.; PRETTO, Renato S. de; KIM, Richard Pae (coord.). *A vida dos direitos nos 30 anos da Constituição Federal*. São Paulo: EPM, 2019, p. 247-261

²⁶ E às vezes até mesmo desvirtuado, como em algumas situações nas quais pessoas físicas se valem da ação popular para impugnar procedimentos licitatórios veiculando matérias de claro interesse de empresas licitantes, em circunstâncias a sugerir que estão de fato a agir em nome destas, e não em defesa de bens coletivos, o que é a razão de ser da Lei nº 4.717/1965.

direitos transindividuais²⁷, o exemplo do caso prático analisado revela o seu potencial para a preservação de interesses caros à coletividade.

O quadro complexo descrito no enunciado do nosso problema, longe de corresponder a uma mera elucubração bizantina, pode ser trazido à apreciação judicial por iniciativa de um único indivíduo imbuído de um ideal altruísta, chamando a suas responsabilidades organizações estatais de diferentes envergaduras.

No mais, como não deve ter passado despercebido do leitor deste ensaio, o enredo proposto é bastante verossímilante à vista da angústia experimentada por milhões de habitantes da região metropolitana de São Paulo entre os anos de 2014 e 2015, momento em que um longo período de estiagem trouxe luz a uma série de disfuncionalidades na gestão de recursos hídricos que abastecem a área.

Algumas, aliás, bem próximas das trazidas à baila por José Ribeira (JR) em face de Estado, Municípios e empresa pública.

Relembremos os pedidos formulados pelo nosso cidadão:

- 1) em face do Estado e MdA, pede para que se interrompa imediatamente o lançamento de resíduos líquidos sem tratamento em RAD;
- 2) em face de SF, pede para que se desative o lixão instalado às margens de RAD;
- 3) em face de MdA, ESP, BB e SF, o pleito é para que estes promovam políticas públicas de despoluição de RAD.

Como se vê, o objeto da ação é ousado e envolve atividades que não são nada singelas a cargo de diferentes esferas de governo, que, quando sob o escrutínio de juízes, suscitam dúvidas a respeito dos limites do controle que pode ser feito judicialmente sobre elas.

3. Controle judicial da política pública de saneamento

Ao ingressar com ação popular submetendo ao Judiciário a análise dos pedidos supramencionados, JR está reclamando medidas que impõem à Administração importantes custos, a exigir remanejamento de recursos e planejamento conjunto entre diferentes esferas de governo, o que inevitavelmente trará à baila questionamentos sob a perspectiva do que comumente vem veiculado em juízo sob as rubricas da *separação de poderes* e da *reserva do possível*.

Note-se que a solução dos problemas descritos por JR, se dependesse apenas da boa vontade do gestor público ou da caneta de um juiz, provavelmente já teria sido encontrada.

Quando se tem um equipamento destinado a resíduos sólidos funcionando há décadas, é intuitivo que a interrupção de seu uso ou então a melhor adequação deste a diretrizes

²⁷ Um dos impasses que existe para o bom andamento das ações populares é o fato de que a Lei nº 4.717/1965 não prevê a fonte de custeio para as perícias que sejam necessárias ao seu deslinde, o que muitas vezes implica sua simples paralização por anos a fio até solução da questão ou então o seu julgamento sem instrução adequada, em franco prejuízo, como é evidente, da tutela dos direitos coletivos que o diploma visa proteger. O referido embaraço, vale lembrar, é o mesmo que existe para a produção de prova técnica nas ações civis públicas (Lei nº 7.347/1985), conforme já tivemos oportunidade de destacar em outra oportunidade (CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da. A lei e os juízes: em que medida a atuação do Poder Judiciário pode constituir um elemento relevante no combate à corrupção? In: CUNHA FILHO, A. et al. (coord.). *48 Visões sobre a corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 268-270).

ambientais são condutas que levam algum tempo para serem implementadas, sendo ônus do administrador a identificação tanto de alternativas para o descarte de materiais que até então era feito em determinada área, como de fontes de financiamento para a instalação de novas infraestruturas vocacionadas a dar suporte sustentável ao referido serviço.

O mesmo se diga quanto à progressiva universalização da rede de coleta e tratamento de esgotos, a demandar investimentos vultosos do erário (ou ao menos capitaneados por este), política que, se circunscrita apenas à iniciativa isolada de Municípios que compartilham uma mesma bacia hidrográfica (no nosso caso Balneário Bandeirante-BB e Solteiro Feliz-SF)²⁸, sem apoio de esferas de governo com atribuições regionais, pode restar inviabilizada.

No que diz respeito ao pleito de despoluição da Represa Águas Doces - RAD, nada obstante o desejo unânime para que tanto se realize, o que evidentemente dispensaria a necessidade de propositura de ação judicial com tal fim por falta de interesse de agir, o bom senso aponta para que, antes de tudo, se equacione a questão do lançamento atual de novos resíduos líquidos sem tratamento em seus cursos d'água.

Caso contrário, nos parece que os gastos a serem feitos com a retirada de dejetos da RAD, por não enfrentarem as causas da sua poluição, serão simplesmente inócuos, o que aliás já estaria indicado no próprio enunciado do conflito examinado, que descreve emprego de cerca de U\$ 1 bilhão de dólares na tarefa pelo Município BB no período de 10 anos, sem, contudo, se alcançar o resultado almejado.

Para uma ação macro dirigida à limpeza de RAD não só é preciso que todos os Municípios que compartilham o açude estejam comprometidos com sua revitalização (no nosso exemplo, BB e SF), para o que a presença e engajamento do Estado de São Pedro – ESP revela-se condição *sine qua non*, até porque é sua a estatal Mundo das Águas (MdA), que é a concessionária dos serviços de saneamento oferecidos na região²⁹.

Tecidas tais considerações, partindo do pressuposto que do Judiciário, apesar das altas expectativas que muitas vezes lhe é depositada, provavelmente também não virá nenhuma resposta mágica que não pudesse ter sido imaginada de antemão por qualquer dos atores envolvidos na disputa, vejamos como poderia ser feito um encaminhamento

²⁸ Note-se que aqui nem nos referimos ao pequeno porte de muitos Municípios, o que por si só normalmente já implica reduzida capacidade de estes entes, sem apoio do Estado ou mesmo da União, se desincumbirem razoavelmente dos serviços de saneamento que são de sua atribuição. Para darmos encaminhamento ao nosso caso prático partimos da premissa segundo a qual, havendo dois Municípios às margens de um mesmo curso d'água, a conduta de qualquer deles no seu manejo poderá comprometer uma política sustentável promovida pelo outro, fenômeno a reclamar, portanto, a coordenação entre as respectivas iniciativas como condição para a preservação do meio ambiente comum.

²⁹ Em se tratando de infraestrutura ambiental comum, não vemos outra forma eficiente de lidar com sua preservação do que via cooperação entre todos atores com cota de responsabilidade em tal missão, no sentido do que aponta a feliz síntese cunhada por Ana Rita de F. NERY, que, apesar de referir-se expressamente a competências legislativas, certamente estende-se às atribuições de natureza material a cargo dos diferentes entes de nossa Federação: "*Forma-se, assim, verdadeiro condomínio legislativo em que as normas e princípios gerais são estabelecidos pela União e especificados pelas demais unidades federativas. O campo da legislação concorrente estabelece um ordenamento jurídico misto, elaborado simultaneamente pela União, Estados e Municípios*" (Planejamento urbanístico: marcas de um processo de politização da administração e de burocratização da política. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; ARAÚJO, Alexandra F. de (coord.). *Direito urbanístico – ensaios por uma cidade sustentável*. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 83-100, p. 88). Sobre a cooperação a ser exercida entre diferentes entes públicos para uma gestão adequada de políticas envolvendo saneamento, ver ISSA, Rafael Hamze. *Federalismo e gestão integrada de recursos hídricos: mecanismos jurídicos para a gestão integradas das águas*. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; OLIVEIRA, André T. da M. (coord.). *A crise hídrica e o direito – racionalidade jurídica a serviço da complexidade socioambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 149-166.

oportuno da matéria na arena eleita para arbitramento das respectivas posições, começando pela análise das principais teses defensivas apresentadas por ESP, SF e MdA.

3.1. Inércia prolongada e separação de poderes

Invariável em casos como o examinado é a alegação de que não cabe aos juízes intervir em atividade discricionária da Administração³⁰, o que corresponderia, na situação posta, a decisões relativas a *onde* instalar equipamentos destinados à coleta de resíduos sólidos e ao plano de expansão da rede de coleta e tratamento de esgoto levado a cabo pela MdA.

Sim, se não há dúvidas de que julgadores não têm as referidas atribuições, muito menos a capacidade institucional para fazê-lo de modo adequado³¹, também não é prerrogativa do gestor o agir despropositado e a simples omissão imotivada no cumprimento das tarefas que lhe cabem.

Havendo evidência de danos ambientais importantes na represa RAD, ainda que haja atividades que sejam naturalmente poluidoras e tenham que ser desempenhadas em algum lugar, cabe ao gestor justificar razoavelmente suas opções, inclusive sob o prisma da proporcionalidade.

E um bom termômetro para aferir se os serviços prestados pela Administração, seja por ela mesma seja por entes descentralizados (como a MdA³²), são eficientes³³ é

³⁰ Para uma visão arejada sobre o tema da separação dos poderes, mais atenta a como se dá a relação entre órgãos públicos na realidade (em que muitas vezes as funções do Executivo e do Legislativo são exercidas de fato por um mesmo grupo de pessoas) do que nas ideias de inspiração iluminista que continuam a ser irrefletidamente repetidas em uma ou outra lição doutrinária (mas na totalidade das peças de defesa apresentadas pela Fazenda Pública em juízo), ver CORTÊS, Luiz Francisco de Aguiar. *Separação de poderes: tendências e desafios*. In: LOUREIRO, Francisco E.; PRETTO, Renato S. de; KIM, Richard Pae (coord.). *A vida dos direitos nos 30 anos da Constituição Federal*. São Paulo: EPM, 2019, p. 179-191

³¹ Considerando, por exemplo, os limites cognitivos próprios do processo judicial, em que não se têm, normalmente, nem a participação de todos os atores relevantes com atribuições em matéria de saneamento nem a visão global das políticas desenvolvidas pela Administração (nos seus três níveis) que tenham relação maior ou menor com tal tipo de serviço (como a ambiental, de gestão de recursos hídricos, de moradia, de geração de renda e emprego, de mobilidade, entre outras). Uma das formas de propor a questão da capacidade institucional como contra-argumento ao controle judicial de políticas públicas é a seguinte: “é certo que o Judiciário pode dar alguma resposta para um dado conjunto de questões que estejam sendo submetidas à apreciação judicial. Contudo, quando comparamos os recursos e limitações do Judiciário com os de outras instituições que poderiam fornecer suas próprias respostas ao tipo de problema em exame, constatamos que a performance judicial deixa a desejar”. ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 38, p. 6-50, jan.-jun. 2011, p. 7. Sobre as dificuldades para o Judiciário lidar com casos concretos envolvendo políticas públicas, ao menos na nossa tradição jurídica de priorizar a tutela individual de direitos à coletiva e conforme o arcabouço das regras de processo civil vigentes, ver o pensamento de ROTA, Giovanna Mantellato Storace. *Judicialização de políticas públicas: aspectos financeiros e orçamentários do projeto de lei nº 8058/2014*. In: CONTI, José Maurício (org.). *Poder Judiciário – políticas públicas*, v. II. São Paulo: Almedina, 2018, p. 181-197, p. 188 e ss.

³² Valendo ressaltar que o ente centralizado não se isenta de responsabilidade quanto às atividades prestadas pela unidade decorrente de sua descentralização, tanto que assume o ônus de tutela para que esta última persiga os fins que orientaram sua criação. Sobre tal aspecto, confira-se a redação do art. 26 do Decreto-lei 200/1967: “No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente: I – A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade. II – A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade. III – A eficiência administrativa. IV – A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade” (Disponível em: <https://bit.ly/2q34yw5>. Acesso em: 7 set. 2019).

³³ Conforme previsão constitucional (art. 37 *caput* da CR) e legal, como se observa do § 1º do art. 6º da Lei nº 8.987/1995 (“serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”) (Disponível em: <https://bit.ly/2qPKE8>. Acesso em: 7 set. 2019).

justamente o escrutínio do tempo da inação do prestador quanto ao oportuno adimplemento de suas obrigações³⁴.

A tal respeito certamente acende um sinal de alerta a defesa apresentada pela empresa estatal.

Difícil crer que MdA em 20 anos de contrato que lhe garantiu a exclusividade na organização do abastecimento de água e esgoto do Município SF não tenha tido condições de ao menos começar algum tipo de tratamento dos resíduos extraídos da localidade.

3.2. Reserva do possível e dever de prestação de contas (projeto constitucional em execução)

O silêncio eloquente de duas décadas de inação quanto à promoção do serviço de tratamento de esgoto em SF acaba por colocar em xeque o segundo argumento mais recorrente nas defesas apresentadas pela Fazenda Pública em ações semelhantes à analisada, que é o da *reserva do possível*³⁵.

Se é evidente que não se pode exigir de quem quer que seja aquilo que não é realizável, que não pode vir a ser no mundo fenomênico, em se tratando de Estado, também não há espaço reservado ao capricho, ao arbítrio, à conduta não suscetível de justificação.

Em uma República, pressupõe-se no exercício de toda função estatal o ônus de prestação de contas no que se refere ao que é feito e o que não é feito³⁶, de modo que, ainda que natural que uma série de programas previstos na nossa Constituição (e nas nossas leis) demandem certo lapso de tempo e o consumo de recursos orçamentários expressivos para que ganhem vida plena, os cidadãos detêm o direito de saber se aquilo que é previsto em nível normativo entre nós está ao menos em vias de execução.

O mesmo se diga a respeito da permanência de lixão às margens de cursos d'água em desconhecimento com os ditames da legislação ambiental, sem que haja qualquer explicação plausível quanto à inviabilidade técnica da adoção de medidas mitigadoras da poluição causada na área de manancial, dado que, no limite, compromete a vida e a saúde das milhares de pessoas que estão às voltas com ameaças de racionamento de água em decorrência de condição climática de grave estiagem.

³⁴ PIRES, Luis Manuel Fonseca. O controle judicial das políticas públicas de saneamento básico. In: POZZO, Augusto N. dal; OLIVEIRA, José R. P.; BERTOCCELLI, Rodrigo de P. (coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 897-921, p. 919.

³⁵ Uma amostra da popularidade que a tese da *reserva do possível* encontra na nossa doutrina pode ser conferida na obra coletiva *Poder Judiciário – políticas públicas*, v. II, organizada por José Maurício Conti (2018), em que o argumento, assim como o da *separação de poderes* (associado ou não à ideia de *ativismo judicial*), perpassa a maioria das reflexões.

³⁶ O ônus de prestação de contas a cargo do gestor público vem sendo designado por parte da doutrina como *accountability*, noção de difícil tradução para nosso vernáculo, abarcando tanto as ideias de prestação de contas como de responsabilização daquele que, em nome da Administração, adotou a conduta impugnada. Nas palavras de CORTÊZ: “*a ênfase nos denominados controles da Administração tem migrado da conhecida divisão entre controles internos e externos para a noção de accountability; termo que mescla a obrigação de prestar contas, o dever de transparência, com a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos*”. CORTÊZ, Luiz Francisco de Aguillar. *Separação de poderes: tendências e desafios*. In: LOUREIRO, Francisco E.; PRETTO, Renato S. de; KIM, Richard Pae (coord.). *A vida dos direitos nos 30 anos da Constituição Federal*. São Paulo: EPM, 2019, p. 179-191, p. 188. Também faz referência a *accountability* da atuação estatal como objeto da atividade de controle BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 122 e ss.

4. Como o espaço do processo judicial pode contribuir para a coordenação de atores relevantes no desempenho de atividades de interesse público? Notas sobre o desenho de uma demanda estrutural

Nada obstante a confiança que se deposita nos nossos tribunais para dirimir conflitos tão ou mais complexos do que aquele desenhado no caso prático sob exame, nem sempre para a sua solução basta a existência de leis e a propositura de uma ação judicial perseguindo seu cumprimento para que, contando com a boa vontade do julgador, consiga-se o resultado almejado na realidade.

O processo judicial em uma demanda vocacionada à intervenção de uma política pública normalmente não se dirime a partir de singelos comandos em reprodução ao que já está dado de antemão por atos normativos³⁷.

Na situação posta não há muita dúvida de que há um dever legal de progressiva universalização de serviços de saneamento básico e que a existência de lixão às margens de leito d'água acarretando sua poluição implica ofensa à legislação ambiental.

Por outro lado, na linha do que desenvolvemos até esse ponto, a liberação de construção de conjunto habitacional em área de preservação também é medida que, além de potencialmente revelar descompasso entre ações estatais que deveriam estar coordenadas entre si (o que pressupõe diálogo entre aqueles que as encampam), não pode prescindir de estudo cuidadoso quanto à sua repercussão no seu entorno.

Partindo de tais premissas, qual o papel do Judiciário na tentativa de fazer valer regras atinentes à proteção ambiental, sem se descuidar da real capacidade que todos os agentes públicos envolvidos detêm para melhor observá-las e da importância que a iniciativa na área habitacional representa para as famílias em situação de vulnerabilidade econômica?

O primeiro e principal deles, a nosso ver, é justamente o de permitir que o processo judicial sirva de espaço aberto à interlocução e cooperação entre Municípios (BB e SF) e Estado (ESP e MdA) para que tais unidades de atuação estatal possam, além de justificar as políticas que estão sendo questionadas pelo cidadão, traçar estratégia para aprimorar a eficiência socioambiental das ações da responsabilidade de cada qual.

O segundo, instrumental ao primeiro, é o de cobrar de cada um desses atores a racionalidade das atividades desempenhadas³⁸, dando concretude ao postulado da prestação de contas que incumbe aos gestores, sob a supervisão da população³⁹ e de outros órgãos de controle como o Ministério Público.

³⁷ DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional*. Curitiba: Juruá, 2019, p. 101 e ss. Além desse dado, note-se que há outras dificuldades inerentes ao próprio processo judicial que repercutem na sua capacidade de dar tratamento adequado a esse tipo de conflito, ao menos quando conduzido exclusivamente sob a perspectiva adjudicatória. Dentre elas destaca-se a natural demora até o advento do trânsito em julgado da sentença, o que permite que agentes políticos pouco comprometidos com a efetividade da política pública escrutinada simplesmente trabalhem pelo alongamento do litígio virtualmente transferindo seu encargo para o próximo governo, com o agravamento da situação fática subjacente.

³⁸ Quanto ao ponto, importante a realização de testes quanto ao exercício da discricionariedade legítima, tal como propostos por Marcos Augusto Perez, a começar pelo questionamento acerca da existência de processo administrativo prévio à tomada de decisão, bem como da respectiva consistência (*O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa*. 2018. Tese (Livro-Docência em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 267 e ss.). Em sentido próximo ver ARAÚJO, Alexandra F. de. Controle judicial de políticas públicas: critérios e parâmetros possíveis. In: PEREZ, Marcos A.; SOUZA, Rodrigo P. de (coord.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 85-102, p. 95.

³⁹ Aqui constante como parte do processo na pessoa do José Ribeira e que, à vista da publicidade a ser dada ao problema em um caso que provavelmente receberá atenção massiva da mídia (lembramos o longo período de estiagem e o risco de iminente

O terceiro é o de evitar ao máximo do término da lide pela via da decisão unilateral⁴⁰, a qual, se for mesmo necessária, deverá estar atenta a sua exequibilidade no mundo fenomênico⁴¹, após a devida ponderação entre todos os interesses envolvidos no conflito judicializado, o que pode passar pela conveniência de se abrir a respectiva instrução para intervenção de terceiros⁴² (como agências reguladoras e mesmo a União, que está financiando projeto de moradia cuja compatibilidade com a política ambiental não está clara, e a qual é um ator relevante como fonte de custeio de infraestruturas que se façam imprescindíveis para a satisfação dos pleitos formulados por JR⁴³).

Quanto ao ponto, ainda que seja natural alguma hesitação por parte dos juízes no que se refere à adoção de medidas que possam trazer complexidade prescindível à apreciação do mérito de uma dada demanda, imaginamos que a repercussão que casos como ora examinado podem ter na realidade recomende a ampliação do espectro das posições sopesadas pelo órgão julgador, como meio para que se busque coordenar, o

racionamento drástico a ser imposto a milhares de pessoas), poderá exercer pressão importante para que os políticos das diferentes esferas de governo envolvidas, preocupados em capitalizar a crise para ganhar apoio junto aos seus eleitores, também exerçam sua influência junto à burocracia estatal, motivando-a para que melhores resultados sejam alcançados na realidade em termos de tutela ambiental, esticando, assim, a corda da *reserva do possível* tal como originalmente apresentada em juízo.

⁴⁰ Tal advertência é feita por Helena C. Refosco ao tratar do problema do enfrentamento das lides repetitivas pelo Judiciário, mas em um contexto que entendemos ser o mesmo do de processos que envolvam o questionamento de políticas públicas, nos quais, em não havendo uma única solução certa a ser imposta de cima para baixo pelo julgador, seria conveniente a adoção de uma postura mais “*experimentalista*” pelo órgão judicial, com “*incentivos à participação de todos os interessados e à transparência da instituição escrutinizada*” (*Ação coletiva e democratização do acesso à justiça*. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 179).

⁴¹ Compartilhando sua vasta experiência no exercício da jurisdição em matéria ambiental, Ricardo Torres Cintra de Carvalho aponta uma série de peculiaridades envolvendo o cumprimento de decisões judiciais em casos como o examinado no nosso ensaio. Dentre elas, destaca a efetiva capacidade de os destinatários da ordem satisfazerem as obrigações que lhes forem impostas (que além de recursos financeiros ainda podem depender da aprovação de projetos por órgãos técnicos) e a dinâmica da natureza e da vida, que não param para aguardar o desfecho de processos naturalmente demorados, o que traz desafios sob o prisma da garantia da coisa julgada e da sucessão de leis no tempo (*A evolução da jurisprudência em matéria ambiental. Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 20, n. 48, p. 279-285, mar.-abr. 2019, p. 283-284).

⁴² Defendendo a dilação da instrução em casos complexos como fator relevante para uma prestação jurisdicional eficiente, inclusive via realização de perícias, audiências de esclarecimentos e inspeção judicial, ver NOGUEIRA, Simone M. dos Santos; MENCIO, Mariana; COMARU, Francisco de A. Decisão judicial em causas complexas: o caso Cohab Nossa Senhora da Penha/ Vila Nova Cachoeirinha. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 20, n. 48, p. 167-184, mar.-abr. 2019, p. 175 e ss. No ensaio os autores pontuam, a partir da criteriosa análise de caso prático, a pertinente questão sobre a identificação de graus de risco à saúde das pessoas em determinada área, o que pode conduzir a decisões pela sua retirada ou não dela como medida mais adequada a conciliar a proteção do meio ambiente e o direito à moradia (2019, p. 172 e ss.). No mesmo sentido, defendendo não só a alteração da noção do contraditório em causas que denomina como “*estruturantes*” (de modo a nelas incluir a oitiva de interessados com representação adequada que não apenas os autores e réus constantes da inicial originalmente proposta), como uma mudança em elementos do procedimento desse tipo de demanda, ver ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano XVIII, n. 97, p. 243-257, maio-jun. 2016. Destacamos passagem quanto ao último aspecto: “*além da necessidade de uma revisão conceitual da noção de contraditório, os processos estruturais também impõem um procedimento diferenciado, que não se amolda aos parâmetros tradicionais do processo individual. Elementos como a adstrição da decisão ao pedido, a limitação do debate aos contornos da causa de pedir, a dimensão da prova, a amplitude do direito ao recurso e os limites da coisa julgada exigem reformulação completa, quando se pensa em processos estruturais*” (p. 248).

⁴³ A intervenção da União como amiga da Corte não teria o condão de modificar a competência para o julgamento da ação, mas sim trazer maiores subsídios para enfrentamento da matéria, desencadeando tratativas entre esta, Estado e Municípios para reunião de esforços com o fim de melhor equacionar problema atinente a todas essas esferas de governo. Nesse sentido, aliás, é o art. 138 do C.P.C.: “*O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. § 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.*” (Disponível em: <https://bit.ly/2Ju0FqS>. Acesso em: 15 ago. 2019).

quanto possível, a maior parte dos esforços disponíveis para o aprimoramento da política pública *sub judice*.

Neste contexto, conveniente que o pedido formulado pelo Ministério Público quanto ao embargo de empreendimento habitacional aprovado às margens de RAD submeta-se à apreciação de um mesmo juiz, seja aceitando-se a emenda da inicial proposta seja remetendo-se o *parquet* à propositura de ação civil pública autônoma, mas distribuída por conexão para a mesma unidade judicial⁴⁴.

Caso haja distribuição livre desse segundo processo, nos parece que seria adequado pelo menos a cooperação entre os respectivos magistrados, com a realização de atos de instrução/esclarecimentos comuns a ambas as causas, nos moldes do que hoje encontra previsão legal expressa no nosso ordenamento (vide art. 69 do C.P.C.⁴⁵).

5. Conclusão

A título de conclusão, sede em que proporemos encaminhamento para os pedidos formulados no nosso caso hipotético, talvez seja pertinente desde logo sugerirmos um bom começo para a tarefa: realização de audiência entre os envolvidos, que, na falta de melhor nome, poderia ser designada como *audiência de esclarecimentos e/ou de esclarecimentos e concertação do processo*.

Em uma situação como a examinada, não faz muito sentido pretender resolver a ação sob uma perspectiva adjudicatória ou pelo menos preponderantemente adjudicatória, já que a maior parte dos pleitos envolve matérias sobre as quais normativamente não há muita dúvida (como a necessidade de inibição de atividade poluidora), mas revestidas de contornos fáticos difíceis de serem alterados sem a coordenação do fator humano com o consumo de tempo e recursos relevantes à disposição da comunidade.

A interrupção de lançamento de resíduos em um curso d'água, a desativação de lição e a promoção de políticas de despoluição da represa são iniciativas que implicam planejamento, emprego de verbas orçamentárias relevantes e o bom desenvolvimento de tarefas por diversos atores públicos e privados, nem todos com assento no processo judicial.

⁴⁴ Tendemos a preferir a adoção dessa segunda via para facilitar a identificação dos pedidos formulados por JR e pelo Ministério Público, bem como para não confundir documentos que sejam necessários para a apreciação dos pleitos de cada qual, nada obstante acreditarmos que ao menos parte da instrução possa ser compartilhada entre as duas demandas, em especial no que se refere à realização de audiências para a sintonia de iniciativas vocacionadas ao uso sustentável da represa.

⁴⁵ Art. 69 do CPC: “O pedido de cooperação jurisdicional deve ser prontamente atendido, prescinde de forma específica e pode ser executado como: I - auxílio direto; II - reunião ou pensamento de processos; III - prestação de informações; IV - atos concertados entre os juízes cooperantes. § 1º As cartas de ordem, precatória e arbitral seguirão o regime previsto neste Código. § 2º Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para: I - a prática de citação, intimação ou notificação de ato; II - a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos; III - a efetivação de tutela provisória; IV - a efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas; V - a facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial; VI - a centralização de processos repetitivos; VII - a execução de decisão jurisdicional. § 3º O pedido de cooperação judiciária pode ser realizado entre órgãos jurisdicionais de diferentes ramos do Poder Judiciário” (Disponível em: <https://bit.ly/36f51Gf>. Acesso em: 15 ago. 2019). Iniciativa que parece promissora nesse sentido é a que vem sendo adotada pelo Poder Judiciário (como um todo, e não apenas por seus órgãos judiciais isolados) no endereçamento de pretensões advindas do rompimento da Barragem de Brumadinho, como se observa da seguinte notícia de 21/03/19 disponível em: <https://bit.ly/31V744Z>. Acesso em: 19 ago. 2019.

Logo, normalmente não é algo que se faça do dia para a noite, por um singelo ato de vontade (ainda que sob o verniz de “interpretação”) do julgador.

A formação de um processo dialógico, cujo rito seja adaptado à complexidade da questão tratada, com o uso de instrumentos ainda pouco explorados na nossas Cortes como a aceitação da figura do *amicus curiae*, inclusive para trazer aos autos conhecimento técnico especializado sobre pontos controversos, parece-nos um pressuposto para que a atuação judicial, ainda que não resolva os graves problemas em tela, possa ao menos contribuir para que aqueles que tenham competência e capacidade para tanto comecem a se conduzir nessa direção.

Dado o início e o meio da resposta, à vista do quanto ponderado linhas acima, acreditamos que postulados como o da *separação de poderes* e o da *reserva de possível* não podem interditar, de plano e em abstrato, o questionamento que é feito acerca da racionalidade da(s) política(s) pública(s) sob exame, já que o cidadão tem o direito subjetivo a uma Administração Pública que zeze pela eficiência no seu atuar.

Montado o palco e com as informações prestadas pelos atores relevantes para o bom desempenho das funções de interesse geral a serem bem desempenhadas para preservação da represa, caberá ao maestro decidir pelo encerramento do ato ou pela sua continuidade, caso veja no enredo potencial para aprimoramento da sinergia entre os envolvidos capaz de superar um estado de coisas nitidamente inadequado para a população (que depende de um meio ambiente sadio para viver dignamente).

Neste cenário, protagonismo do magistrado talvez só no deferimento da liminar para suspender obras referentes a um projeto que não observou os cânones de um *devido processo*, instrumento que, apesar de ainda pouco valorizado na nossa cultura burocrática, é fundamental para a boa administração, esta, também, um direito do contribuinte-cidadão.

6. Bibliografia

ARAÚJO, Alexandra F. de. Controle judicial de políticas públicas: critérios e parâmetros possíveis. In: PEREZ, Marcos A.; SOUZA, Rodrigo P. de (coord.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 85-102.

ARAÚJO, Alexandra F. de; CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da. (In)competências em matéria de saneamento básico. In: POZZO, Augusto N. dal; OLIVEIRA, José R. P.; BERTOCCELLI, Rodrigo de P. (coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 401-429.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano XVIII, n. 97, p. 243-257, maio-jun. 2016.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 38, p. 6-50, jan.-jun. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2JtukAJ>. Acesso em: 10 ago. 2019.

AVZARADEL, Pedro Curvello S. Legislação florestal e regularização fundiária em áreas urbanas: retrocessos diante de extremos climáticos. In: AIETA, Vânia (coord.). *Cadernos de direito da cidade – estudos em homenagem à profa. Maria Garcia, série II*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 103-141.

- BARROS, Laura M. A. de. *Compliance e controle social do setor público*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.
- BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BÔAS, Regina Veras Villas. No centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável estão os seres humanos que têm direito à vida saudável e produtiva, construída em harmonia com a natureza. In: CAMPELLO, Lívia G. B.; SOUZA, Maria Cláudia A. de; SANTIAGO, Mariana R. *Meio ambiente & desenvolvimento – os 25 anos da Declaração do Rio de 1992*. São Paulo: IDG, 2018. p. 34-52.
- CARVALHO, Ricardo Torres Cintra de. A evolução da jurisprudência em matéria ambiental. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 20, n. 48, p. 279-285, mar.-abr. 2019.
- CONTI, José Maurício (org.). *Poder Judiciário – políticas públicas*, v. II. São Paulo: Almedina, 2018.
- CORTÊS, Luiz Francisco de Aguillar. Separação de poderes: tendências e desafios. In: LOUREIRO, Francisco E.; PRETTO, Renato S. de; KIM, Richard Pae (coord.). *A vida dos direitos nos 30 anos da Constituição Federal*. São Paulo: EPM, 2019. p. 179-191.
- CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da. A lei e os juízes: em que medida a atuação do Poder Judiciário pode constituir um elemento relevante no combate à corrupção? In: CUNHA FILHO, A. et al. (coord.). *48 Visões sobre a corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.
- DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional*. Curitiba: Juruá, 2019.
- FEDERIGHI, Wanderley José. Lineamentos da ação popular constitucional. In: LOUREIRO, Francisco E.; PRETTO, Renato S. de; KIM, Richard Pae (coord.). *A vida dos direitos nos 30 anos da Constituição Federal*. São Paulo: EPM, 2019. p. 247-261.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- IOCKEN, Sabrina Nunes. *Controle compartilhado das políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- ISSA, Rafael Hamze. Federalismo e gestão integrada de recursos hídricos: mecanismos jurídicos para a gestão integradas das águas. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; OLIVEIRA, André T. da M. (coord.). *A crise hídrica e o direito – racionalidade jurídica a serviço da complexidade socioambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 149-166.
- IURA, Alexandre M. Reflexões sobre as ações civis públicas e a nova política estadual de proteção dos mananciais. *Cadernos Jurídicos – Direito Urbanístico*, São Paulo, ano 18, n. 46, p. 47-56, jan.-mar. 2017.
- LEITE, Luis Felipe T. C.; MENCIO, Mariana (coord.). *Regularização fundiária urbana*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.
- LIMA, Luciana A. A política pública habitacional brasileira e o direito fundamental à moradia adequada. In: AIETA, Vânia (coord.). *Cadernos de direito da cidade – estudos em homenagem à profa. Maria Garcia, Série I.*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 197-216.
- MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A superação do ato administrativo autista. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.). *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: RT, 2011. p. 89-113.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo; FREITAS, Rafael Véras de. Uber, Whatsapp, Netflix: os novos quadrantes da “publicatio” e da assimetria regulatória. In: FREITAS, Rafael Véras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno. *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 17-48.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. In: POZZO, Augusto N. dal; OLIVEIRA, José R. P.; BERTOCCELLI, Rodrigo de P. (coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 253-293.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: RT, 2014.

MIGUEL, Luiz Felipe H. Lei de acesso a informação e seus reflexos no controle da administração pública. In: MEDAUAR, Odete et al. (org.). *Contratos e controle na administração pública – reflexões atuais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 233-245.

MORO, Carolina Corrêa. *Governança ambiental dos resíduos sólidos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

NERY, Ana Rita de F. Planejamento urbanístico: marcas de um processo de politização da administração e de burocratização da política. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; ARAÚJO, Alexandra F. de (coord.). *Direito urbanístico – ensaios por uma cidade sustentável*. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 83-100.

NOGUEIRA, Simone M. dos Santos; MENCIO, Mariana; COMARU, Francisco de A. Decisão judicial em causas complexas: o caso Cohab Nossa Senhora da Penha/Vila Nova Cachoeirinha. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 20, n. 48, p. 167-184, mar.-abr. 2019.

PALU, Oswaldo Luiz. A federação imperfeita e o direito ambiental. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 20, n. 48, p. 249-259, mar.-abr. 2019.

PEREZ, Marcos Augusto. *O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa*. 2018. Tese (Livre-docência em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico*. 3. ed. São Paulo: RT, 2012.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. O controle judicial das políticas públicas de saneamento básico. In: POZZO, Augusto N. dal; OLIVEIRA, José R. P.; BERTOCCELLI, Rodrigo de P. (coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 897-921.

REFOSCO, Helena Campos. *Ação coletiva e democratização do acesso à justiça*. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

REISDORFER, Guilherme F. Dias. Definição e concretização do direito à cidade: entre direitos e deveres fundamentais. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC*, São Paulo, ano 3, v. 19, p. 177-197, jul.-ago. 2015.

ROBERTO, Luiz Fernando. *Simplificação administrativa – o ‘Standard Cost Model’ aplicado ao Brasil*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

ROTA, Giovanna Mantellato Storace. Judicialização de políticas públicas: aspectos financeiros e orçamentários do projeto de lei nº 8058/2014. In: CONTI, José Maurício (org.). *Poder Judiciário – políticas públicas*, v. II. São Paulo: Almedina, 2018. p. 181-197.

SANTÍN, Janaína Rigo; COMÍRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2op5N8x>. Acesso em: 27 jul. 2019.

SANTOS, Fabio Gomes. Participação administrativa, controle social e consensualidade: proposta de distinção teórica. In: MEDAUAR, Odete et al. (org.). *Contratos e controle na administração pública – reflexões atuais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 317-337.

SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. A interação público-privada na realização do direito urbanístico. In: MEDAUAR, Odete et al. (coord.). *Direito urbanístico – estudos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 249-272.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre iniciativa nos serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Rodrigo Pagani de; ALVIM, Tiago Cripa. Saneamento básico e insegurança jurídica: comentários à Medida Provisória 844/2018. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 20, n. 48, p. 287-308, mar.-abr. 2019.

VIANA, Camila Rocha C. Estudo de caso: a Parceria Público-Privada para tratamento de resíduos sólidos urbanos. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; ARAÚJO, Alexandra F. de (coord.). *Direito urbanístico – ensaios por uma cidade sustentável*. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 373-383.

