

Poder Judiciário**Justiça Federal de Primeira Instância da 5ª Região****Seção Judiciária de Sergipe****2ª Vara**

PROCESSO Nº: 0800305-53.2018.4.05.8500 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: UNIÃO FEDERAL e outro

2ª VARA FEDERAL - SE (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)

SENTENÇA TIPO "A" (Resolução CJF n. 535/2006)

1. Relatório.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público Federal** em face do **Estado de Sergipe** e da **União**, objetivando, em sede de antecipação de tutela, seja determinado:

7.1.1) à UNIÃO:

a) que se utilize de todos os meios administrativos para que o ente estadual demandado (Estado de Sergipe) cumpra o que se comprometeu em relação à área pública federal cedida, nos termos da Portaria SPU nº 92, de 21 de março de 2014 (ou de outro documento equivalente que lhe substitua ou venha substituir);

b) que, em sendo necessário, retenha do Fundo de Participação dos Estados - FPE, destinado a Sergipe¹², o valor (estimado pelo próprio ente estadual em R\$ 3 milhões) para custear as indenizações a ocupantes de imóveis da área em questão, porquanto o Estado da Federação a isso se comprometeu perante a União;

7.1.2) ao ESTADO DE SERGIPE:

a) que cumpra o que se comprometeu em relação à área pública federal cedida, nos termos da Portaria SPU nº 92, de 21 de março de 2014 (ou de outro documento equivalente que lhe substitua ou venha substituir), devendo, para tanto:

a.1) alocar os recursos necessários (estimados pelo próprio ente estadual em R\$ 3 milhões) para custear as indenizações a ocupantes de imóveis da área em questão; uma vez alocados os recursos, devem ser iniciados e finalizados, integralmente, os procedimentos indenizatórios;

a.2) finalizar o processo licitatório (em fase de homologação) destinado à "execução dos serviços/obras de urbanização da Comunidade Malvinas, incluindo a Praça da Avenida Melício Machado, no Bairro Aeroporto, em

Aracaju/SE" (Recursos do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e do Distrito Federal/PROINVESTE - Processo de Licitação - Concorrência nº 04/2017, ou outro que lhe substitua ou venha substituir); **b) que proceda, assim que superadas as etapas precedentes** (indenizações e conclusão das obras de urbanização) **à regularização fundiária da comunidade local**, objeto da Portaria SPU nº 92, de 21 de março de 2014 (ou de outro documento equivalente que lhe substitua ou venha substituir);

Requer-se, a título cominatório, a imposição de astreintes¹³ em valor não inferior à quantia de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por obrigação eventualmente descumprida pelas partes demandadas, a ser revertida para o Fundo de Direitos Difusos, à luz do artigo 13 da Lei nº 7.347/85;

Requer-se seja fixado o prazo de 30 (trinta) dias para que os entes, federal e estadual, cumpram as determinações a serem lançadas por esse DD. Juízo Federal.

Como suporte fático do seu pleito, aduz o seguinte:

O Ministério Público Federal, provocado pelo Ministério Público do Estado de Sergipe - MPE-SE), instaurou a Notícia de Fato - NF tombada sob o número 1.35.000.001879/2017-92, com o objetivo de apurar atraso na execução do projeto de urbanização da comunidade do loteamento *Recanto da Paz*, (também conhecida como Comunidade Malvinas), localizada no bairro Aeroporto, em Aracaju-SE (fls. 34-38 da NF digitalizada - anexo).

Os MORADORES DO RECANTO DA PAZ apresentaram representação ao Ministério Público do Estado de Sergipe (fls. 06-25 da NF digitalizada - anexo) solicitando a adoção de providências quanto: **a) ao descumprimento dos prazos para execução da obra; b) aos recursos do PROINVESTE que deveriam ser empregados na execução do projeto de urbanização da comunidade; c) à garantia de indenização justa em caso de desapropriação; e d) quanto ao estabelecimento de prazos para execução do projeto de urbanização pelo Governo do Estado ou pela Prefeitura do Município de Aracaju-SE.**

A comunidade representante asseverou, ademais, que a área em exame fora cedida pela União a Aracaju-SE sob regime de aforamento gratuito, destinando-se à execução de projeto de assentamento, visando ao atendimento de famílias carentes, a teor do contrato de cessão celebrado pelos entes em 09/08/2005 (fls. 84-87 da NF digitalizada - anexo), nos seguintes termos:

"Cláusula Terceira - que tendo em vista a autorização contida na Portaria nº 54, de 17 de março de 2005, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 18/03/2005, e, com fundamento nos arts 18, inciso I, e

19, incisos I e IV, da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998 é feita a cessão sob regime de aforamento gratuito, do imóvel antes descrito, que se destina a execução do projeto de assentamento, visando ao atendimento de famílias carentes e de baixa renda. (...)"

Cláusula Quinta - são fixados os prazos de 1 (um) ano, a contar da data de assinatura deste contrato de cessão, para que o cessionário inicie a implantação do projeto e de quatro anos para o cumprimento dos objetivos previstos na Cláusula Terceira".

A questão é que o Município de Aracaju-SE descumpriu os termos da Cláusula Quinta do Contrato de Cessão, visto que passados 09 (nove) anos da assinatura o projeto de assentamento não foi implantado, inexistindo na localidade obras de urbanização e saneamento básico. **Por conta disso, em 14 de outubro de 2013, a supracitada área foi revertida ao patrimônio da União** (fls. 753-757 e 763-764 da NF digitalizada - anexo).

Uma vez efetivada a reversão, foi a vez do Estado de Sergipe solicitar a cessão da área com o objetivo de promover melhorias no anel viário do entorno do Aeroporto de Aracaju-SE, bem como levar a cabo a regularização fundiária das famílias que ocupam a antiga ocupação denominada "Malvinas", hoje "Recanto da Paz", ocasião em que foi formalizado o processo administrativo de nº 04906.00120/2013-12 (fls. 753 da NF digitalizada - anexo).

Eis que, em 21/03/2014, a área acima citada, medindo 73.891,78 m², foi declarada de interesse do serviço público, pelo então Secretário do Patrimônio da União, para fins de execução de projeto de habitação, urbanização e regularização fundiária a ser executado pelo Estado de Sergipe, conforme Portaria SPU nº 92, de 21 de março de 2014, DOU 31/03/2014 (cópia Anexo IV). A Portaria da SPU, que está em vigor, dispõe:

(...) "Art. 2.º - O imóvel a que se refere o artigo anterior destina-se à execução de projeto habitacional, urbanização e regularização fundiária, da área de ocupação denominada Malvinas, que serão custeados através dos recursos do PROINVESTE, a ser executado pelo Estado de Sergipe, onde serão realizadas obras de infraestrutura e urbanização da referida comunidade, sendo posteriormente realizada a Regularização Fundiária da Comunidade que ali habita.

Art. 3.º - As indenizações serão custeadas pelo Governo do Estado de Sergipe" (os grifos não constam no original).

Nesse toar é importante expor que, no final de 2011, antes de ocorrer a reversão da área em foco, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública com o escopo de apurar possível irregularidade

urbanística e descumprimento do contrato de cessão de área (então da União para o Município de Aracaju-SE, tombada sob o nº 0005318 13.2011.4.05.8500), manejado em desfavor da municipalidade e do ente federal, a qual foi julgada procedente pela 3.^a Vara da Seção Judiciária do Estado de Sergipe, em 06/07/2012 (fls. 605-616 da NF digitalizada - anexo).

A ementa do ato sentencial restou assim sedimentada:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO DE CESSÃO SOB REGIME DE AFORAMENTO GRATUITO, FIRMADO ENTRE A UNIÃO E O MUNICÍPIO DE ARACAJU. PROJETO DE ASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA. DIREITO À MORADIA INÉRCIA DO PODER PÚBLICO NA SUA EXECUÇÃO. PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O TRF da 5.^a Região, em grau de recurso, porém, reformou a decisão em 18/12/2014, levando-se em consideração a reversão da propriedade para a União, que ocorreu, deve-se frisar, em 14/10/2013, e uma alegada invasão na seara discricionária da Administração Pública, julgando ao final improcedente a Ação Civil Pública (fls. 715/716 da NF digitalizada - anexo).

É de se compreender, portanto, que:

A um, a área federal destinada à capital sergipana foi revertida para a União pelo fato de o Município de Aracaju-SE não cumprir o que formalmente se comprometeu; e, a partir de 21/03/2014, ela foi declarada de interesse do serviço público, pelo então Secretário do Patrimônio da União, para fins de execução de projeto de habitação, urbanização e regularização fundiária a ser executado, dessa vez, pelo Estado de Sergipe. Vale frisar que em ambos os casos a população local seria beneficiada. Na prática, porém, vem sendo, de novo, prejudicada. Nesse ponto, curial consignar que o julgamento do TRF considerou que a questão estava sendo resolvida na via administrativa. Todavia, como anunciava à época este MPF, nada foi solucionado. O tempo passou e a inércia da Pública Administração é a única certeza que se tem.

A dois, o que inicialmente ocorreu com o Município de Aracaju-SE agora, posteriormente, se repete com o Estado de Sergipe, isto é, o não cumprimento do pactuado com a União. É de se evidenciar o quanto consignado expressamente a este MPF pela Secretaria de Estado da Infraestrutura e do Desenvolvimento Urbano - SEINFRA, a saber (fl.746 da NF em anexo):

"() que a Execução de Serviços/Obras de Urbanização e Infraestrutura da Comunidade Maldivas, incluindo a Praça da Avenida Melício Machado, Bairro Aeroporto, em Aracaju, foi licitada através da Concorrência nº 04/2017, encontrando-se em fase de homologação.

Ressalta-se, ainda, que, conforme a Lei nº 8.235/2017, a urbanização daquela Comunidade fazia parte das obras do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e do Distrito Federal - PROINVESTE.

Entretanto, de acordo com informações obtidas junto aos técnicos desta Secretaria, **verificou-se a necessidade de pagamento de indenizações aos ocupantes dos imóveis da área também conhecida como "Recanto da Paz", constatando-se que os valores alcançariam o montante aproximado de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), o que torna inexecutável a execução da obra, mostrando-se inviável, momentaneamente, visto a situação financeira que passa o Estado e todo o País, em decorrência dos altíssimos valores que precisariam ser desembolsados pelo Estado de Sergipe".** (Grifo Nosso)

De fato, o Estado de Sergipe, via SEINFRA/SE, realizou processo de licitação, **em abril/2017**, com a finalidade de **"execução dos serviços/obras de urbanização da Comunidade Malvinas, incluindo a Praça da Avenida Melício Machado, no Bairro Aeroporto, em Aracaju/SE"**, prevendo desembolsar um valor de até R\$ 7.754.680,01 (sete milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e oitenta reais e um centavo - Diário Oficial do Estado, de 08/03/2017, fl.750 da NF em anexo). **A licitação está em fase de homologação, conforme informado pelo ente estatal, mas não poderá ser executada pela ausência de recursos para custear as necessárias indenizações no local.**

Nota-se, por conseguinte, que passaram-se mais de 03 (três) anos da publicação da Portaria SPU nº 92, de 21 de março de 2014, DOU 31/03/2014, através da qual se declarou de interesse do serviço público, para fins de execução de projeto de habitação, urbanização e regularização fundiária a ser executado pelo Estado de Sergipe. Transcorrido esse largo período de tempo, fato é que o Poder Público Estadual ainda não deu execução ao projeto de assentamento de sua atribuição e nem pretender dar, conforme formalizado pela SEINFRA/SE.

Diante de tais razões, não resta alternativa ao MPF senão trazer esse emblemático caso, mais uma vez, à apreciação do Poder Judiciário.

Ao final, pugna pela procedência dos pedidos elencados no item 7 da inicial:

Ao final, **por sentença, o MINISTÉRIO PÚBLICO** requer que sejam julgados procedentes os pedidos objeto de tutela provisória de urgência de natureza satisfativa (antecipada), condenando-se as partes demandadas em caráter definitivo.

Em anexo, os autos do procedimento preparatório n. 1.35.000.001879 2017-92.

Por meio do despacho de id. 4058500.1629962, determinou-se a intimação dos requeridos para que se manifestassem sobre o pedido liminar, com base no art. 2º da Lei n. 8.437/1992.

O Estado de Sergipe apresentou manifestação, acompanhada de documentos, pugnando pelo indeferimento da tutela de urgência pleiteada, pela ausência dos seus requisitos legais, bem como por sua natureza irreversível.

Fundamenta a inexistência do *fumus boni iuris* no art. 160, parágrafo único, da Constituição Federal, que veda a retenção pela União de recursos do Fundo de Participação dos Estados, e sustenta a irreversibilidade dos efeitos da decisão, na medida em que o MPF pretende o pagamento das indenizações, mediante bloqueio do FPE, e a promoção da regularização fundiária da comunidade local, que, após implementadas, são irreversíveis.

A União apresentou manifestação, id. 4058500.1649264, suscitando preliminarmente a parcial inépcia da petição inicial, e pugna pelo indeferimento da tutela provisória pleiteada, tendo em vista a irreversibilidade dos efeitos da decisão. Requer, ainda, o indeferimento da petição inicial, com a extinção parcial do feito sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, inc. I, do CPC.

Foi designada audiência de conciliação e indeferido o pedido de convite de participação da Coordenação da Bancada Parlamentar Federal do Estado de Sergipe, id. 4058500.1656694.

Realizada a audiência, foi designada nova data para tentativa de conciliação, id. 4058500.1734860.

Realizada a segunda audiência de conciliação, restou infrutífera a conciliação, tendo o Estado de Sergipe deixado de comparecer, com imposição de multa, id. 4058500.1814171.

O Estado de Sergipe apresentou a manifestação de id. 4058500.1822294.

O MPF apresentou a manifestação de id. 4058500.1848889, requerendo a intimação do Município de Aracaju para que informe se tem interesse na causa e se de fato pretende custear as indenizações e, alternativamente, reiterando o quanto exposto na inicial, manifestando-se pelo indeferimento das alegações de defesa dos réus, pela concessão de tutela provisória de urgência de natureza satisfativa (antecipada), bom como pelo prosseguimento do feito.

Juntu o documento de id. 4058500.1874990.

O Município de Aracaju foi intimado para informar se tem interesse na causa, id. 4058500.1934150, tendo apresentado a manifestação de id. 4058500.1967333, acompanhada de documentos, no sentido de que não possui interesse no feito e que não há recursos municipais destinados a custear indenizações referentes ao Loteamento Recanto da Paz (Malvinas).

Foi designada nova audiência de conciliação, id. 4058500.1976323.

O Município de Aracaju apresentou a manifestação de id.

4058500.2015317, reiterando os termos da petição de id. 4058500.1967333 e pugnando por um pronunciamento judicial.

Foi determinada a exclusão do Município de Aracaju do polo passivo da presente demanda, id. 4058500.2016328.

Realizada a audiência de conciliação, id. 4058500.2071100, foi concedido prazo ao Estado de Sergipe para juntar aos autos documento comprobatório do ofício remetido ao Secretário de Estado da Infraestrutura e do Desenvolvimento Urbano do Estado de Sergipe, acompanhado de respectiva resposta, acaso já apresentada.

Transcorrido o prazo sem manifestação, foi determinada a intimação do Estado de Sergipe para anexar os documentos solicitados, sob pena de prosseguimento do feito, id. 4058500.2180153.

O Estado de Sergipe apresentou a manifestação de id. 4058500.2208892, juntando documentos e requerendo dilação do prazo para juntar resposta da SEPLAG, a fim de buscar um entendimento apto a viabilizar a solução da lide.

O MPF apresentou a manifestação de id. 4058500.2236739, pelo deferimento da dilação do prazo, o que restou concedido por este Juízo, id. 4058500.2237138.

O Estado de Sergipe apresentou nova manifestação, id. 4058500.2309294, juntando a resposta da SEPLAG e requerendo nova dilação de prazo para apresentação de manifestação.

O MPF apresentou a manifestação de id. 4058500.2318660, sem oposição à concessão de novo prazo.

Foi concedido o prazo improrrogável de 60 (sessenta) dias, para manifestação do Estado de Sergipe, id. 4058500.2320684.

Transcorrido dito prazo, o Estado de Sergipe não apresentou manifestação, conforme certidão de id. 4058500.2632997.

Instado a se manifestar, o MPF reiterou os termos da inicial e pugnou pela concessão da tutela provisória de urgência de natureza satisfativa (antecipada) requerida na inicial, bem como pelo regular prosseguimento do feito.

O pedido de antecipação dos efeitos da tutela foi indeferido, id. 4058500.2669273.

A União apresentou contestação de id. 4058500.2828996, suscitando a preliminar de inépcia da inicial com o requerimento de seu indeferimento. No mérito, aduz que o pedido de retenção de verbas do FPE consiste em inaceitável intervenção nas políticas públicas e grave ofensa à separação dos poderes, e sustenta a ausência de substrato legal e constitucional e invasão na discricionariedade do gestor, ofensa à legalidade constitucional e ausência de pedido de pronúncia de inconstitucionalidade e necessária observância do princípio da força normativa dos atos legislativos.

Ao final, requer o acolhimento das preliminares com extinção do

processo sem resolução do mérito e, subsidiariamente, caso não acolhidas as preliminares, requer a improcedência total de todos os pedidos formulados na inicial.

Juntou documentos.

Foi certificada nos autos a interposição de agravo de instrumento, id. 4058500.2829669.

O Estado de Sergipe não apresentou contestação, conforme certidão de id. 4058500.2843927.

Réplica reiterativa, id. 4058500.2911700.

As partes foram intimadas a requerer e especificar as provas ainda a produzir. A União informou não ter outras provas a produzir, id. 4058500.2926028, ao passo que o Estado de Sergipe e o MPF silenciaram, conforme certidões de ids. 4058500.3091448 e 4058500.3107883.

É o relatório.

2. Fundamentação

2.1. Preliminar - inépcia da petição inicial

A alegação de inépcia da petição inicial já foi refutada na decisão de id. 058500.2669273, cujos fundamentos ora reproduzo, a fim de evitar tautologia, como razões de decidir:

A União suscita a inépcia parcial da petição inicial, aduzindo que o MPF pleiteia que a União "se utilize de todos os meios administrativos para que o ente estadual demandado (Estado de Sergipe) cumpra o que se comprometeu em relação à área pública federal cedida", mas não se depreende da causa de pedir ou do pedido quais seriam esses "meios administrativos".

Prossegue alegando que o pedido é indeterminável e não pode ser identificável pela causa de pedir, pelo que requer o indeferimento da petição inicial, com a extinção parcial do feito sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, inc. I, do CPC.

A peça inicial de qualquer ação para que seja dita inepta há de ser de tal maneira incompreensível que ao julgador e à parte contrária seja inviabilizado o exame das questões postas. Não se pode, por apego à forma, deixar de conferir ao processo a sua finalidade maior, qual seja, oferecer aos jurisdicionados soluções aos conflitos apresentados em Juízo, regulando concretamente as ações no meio social.

Não é o caso da ação em exame. A exordial formula pedidos inteligíveis, sendo tal aspecto facilmente verificável, de sua simples leitura, não havendo assim qualquer mácula que enseje o seu indeferimento ou que

possa ao menos dificultar a defesa dos requeridos.

Descabe, pois, a decretação de parcial inépcia da inicial pretendida pela União, rejeitando-se, assim, a preliminar arguida.

Impõe-se, por conseguinte, a rejeição da preliminar em foco.

2.2. Mérito

2.2.1. Resgate histórico - antecedentes fáticos

Discute-se, aqui, quanto à existência de obrigação da União e do Estado de Sergipe em promover o projeto de urbanização e regularização fundiária da comunidade do loteamento Recanto da Paz, também conhecida como Comunidade Malvinas, localizada no bairro Aeroporto, em Aracaju-SE.

Não se trata, propriamente, de uma questão nova, pelo que convém sintetizar o histórico da lide subjacente a esta demanda, a fim reunir elementos suficientes à adequada compreensão da controvérsia.

A área, de propriedade da União e medindo 73.891,78 m², foi **inicialmente cedida ao Município de Aracaju em 09/08/2005** para o fim específico de que este promovesse "a execução do projeto de assentamento, visando ao atendimento de famílias carentes e de baixa renda" (cláusula terceira - fls. 84/87 da Notícia de Fato que integra o inquérito civil juntado com a inicial). Previu-se o prazo máximo de um ano, a contar da assinatura do contrato de cessão, para que o ente público municipal iniciasse a implementação do projeto, bem como o prazo de **quatro anos** para a sua conclusão (cláusula quinta).

Em **2011**, diante da pendência de implementação do projeto referido, o MPF ajuizou **ação civil pública (Processo nº 0005318 13.2011.4.05.8500)** a fim de compelir o ente público municipal a iniciá-la e de evitar a reversão do bem à União. O pleito foi julgado procedente em primeiro grau de jurisdição, pelo Em. Juízo da 3ª Vara Federal desta Seção Judiciária, mas a sentença foi reformada pelo egrégio **Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, pelos fundamentos que transcrevo a seguir, extraídos do voto condutor (grifos meus):

Se é certo que a jurisprudência e a doutrina ergueram os direitos fundamentais como legitimadores da intervenção do Poder Judiciário na salvaguarda do cidadão, sem com isso implicar ingerência no poder discricionário do Poder Executivo, não há de se olvidar a excepcionalidade dessa postura judicante.

Pois bem, julgo que estaríamos aqui invadindo a seara discricionária da Administração Pública. Todos sabemos, a questão de assentamento urbano é extremamente delicada no atual panorama brasileiro. No caso concreto, observe que a União e o Estado não estão quedando inertes em relação ao "Recanto da Paz".

Transcrevo a seguinte informação dos autos:

[Teor do Ofício n.º 879/2011/GAB/SPU/SE, da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão]

Em atenção ao Ofício n.º 2290/2011-PUSE:NAP-LJS e em aditamento ao nosso Ofício n.º 842/2011/GAB/SPU/SE, de 25/11/2011, informamos que no dia 05 de dezembro de 2011, esta Superintendência, juntamente com a Secretaria Estadual da Infraestrutura - SEINFRA, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano - SEDURB, CEHOP, INFRAERO e Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN, participou de reunião na Casa Civil do Governo do Estado de Sergipe, ocasião em que foi discutida a ampliação do Aeroporto de Aracaju, bem como a construção do anel viário de acesso ao referido aeroporto - Vide cópia da ata anexa.

Na referida reunião, ficou acertado que:

1. A União reverterá os três imóveis denominados de Área 2, Área 1 e Área 3, medindo respectivamente 70.480,97m², 33.75,34m e 7.012,60m², localizadas no lugar denominado "Malvinas", cedidas ao Município de Aracaju, por motivo de descumprimento de cláusula contratual.

2. A União emitirá Autorização de Obra na faixa onde será implantado o trecho relocado da Av. Senador Julio César Leite, que compreenderá parte das três áreas a serem detalhadamente descritas em documento a ser firmado entre o Estado de Sergipe e a Superintendência do Patrimônio da União.

3. Para implantação desse novo traçado da Av. Sen. Julio César Leite serão necessárias algumas desapropriações, cujos proprietários das benfeitorias serão indenizados pelo Estado de Sergipe.

4. A União fará cessão sob regime de aforamento gratuito ao Estado de Sergipe, das partes remanescentes das três áreas, para que o Estado possa realizar investimentos em infraestrutura e promover a titulação da propriedade em nome dos seus ocupantes, dentro do prazo de três anos.

Considero relevante esse excerto, pois ele fortalece o entendimento pessoal de a atuação do Poder Judiciário enveredar por seara exógena aos limites constitucionais que lhe foram impostos, significando a ingerência indevida na implementação das políticas públicas do Estado, cujo papel ativo cabe, por excelência, ao Poder Executivo. Aliás, aqui representado pelos três níveis da Federação.

Com efeito, a sentença de primeiro grau, ao determinar o início da execução de projeto de assentamento urbanístico, em 30 (trinta) dias, impedir a reversão da propriedade e estabelecer, ainda, critérios para a apresentação de três listas discriminatórias das residências, evidencia a natureza essencialmente administrativa dessas medidas, quando resta demonstrado nos autos a busca do equacionamento do problema pelas autoridades administrativas competentes.

Nessa moldura, dou provimento à remessa obrigatória e às apelações para julgar improcedente a ação civil pública.

Percebe-se, pois, que o voto condutor conferiu especial relevo ao fato de os entes públicos terem demonstrado o planejamento de ações efetivas visando à regularização fundiária e à urbanização do local. Como revela o ofício transcrito pelo eminente desembargador federal relator, previa-se, então, a reversão da área para a União e a sua posterior cessão ao Estado de Sergipe para que este levasse adiante o projeto de urbanização do local, a ser concluído no prazo de **três anos**.

A reversão do bem à União ocorreu em **14/10/2013** (fls. 753/757 e 763/764 da Notícia de Fato). Posteriormente, em **21/03/2014**, a área citada foi declarada de interesse do serviço público pelo Secretário do Patrimônio da União, para fins de execução de projeto de habitação, urbanização e regularização fundiária, **a ser executado pelo Estado de Sergipe**, conforme Portaria SPU nº 92 (Anexo IV). Confira-se o seu teor:

(...)

Art. 2.º - O imóvel a que se refere o artigo anterior destina-se à execução de projeto habitacional, urbanização e regularização fundiária, da área de ocupação denominada Malvinas, que serão custeados através dos recursos do PROINVESTE, a ser executado pelo Estado de Sergipe, onde serão realizadas obras de infraestrutura e urbanização da referida comunidade, sendo posteriormente realizada a Regularização Fundiária da Comunidade que ali habita.

Art. 3.º - As indenizações serão custeadas pelo Governo do Estado de Sergipe.

(...)

Em **13/04/2016**, foi protocolada no Ministério Público **Notícia de Fato** firmada por 595 (quinhentas e noventa e cinco) pessoas, indicadas como moradoras do Loteamento Recanto da Paz (id. 4058500.1629629). Nele, noticiou-se o descumprimento dos prazos para a execução da obra, requerendo-se a adoção de providências.

Em **10/09/2017**, o MPF oficiou ao Secretário de Estado da Infraestrutura e do Desenvolvimento Urbano do Estado de Sergipe, solicitando informações acerca da representação realizada pelos moradores da área (id. 4058500.1629629, p. 3). Na resposta, o **Sr. Secretário de Estado** assim se manifestou (id. 4058500.1629629, p.

2) :

Em resposta à requisição constante do expediente identificado em epígrafe, cópia anexa, cumpre-nos salientar que a Execução de Serviços/Obras de Urbanização e Infraestrutura da Comunidade Maldivas, incluindo a Praça da Avenida Melício Machado, Bairro Aeroporto, em Aracaju, foi licitada através da Concorrência nº 04/2017, encontrando-se em fase de homologação.

Ressalta-se, ainda, que, conforme a Lei nº 8.235/2017, a urbanização daquela Comunidade fazia parte das obras do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e do Distrito Federal - PROINVESTE.

Entretanto, de acordo com informações obtidas junto aos técnicos desta Secretaria, verificou-se a necessidade de pagamento de indenizações aos ocupantes dos imóveis da área também conhecida como "Recanto da Paz", constatando-se que os valores alcançariam o montante aproximado de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), o que torna inexecutável a execução da obra, mostrando-se inviável, momentaneamente, visto a situação financeira que passa o Estado e todo o País, em decorrência dos altíssimos valores que precisariam ser desembolsados pelo Estado de Sergipe.

Tendo em vista o teor da resposta, anunciando que o projeto não seria executado, o Parquet ajuizou, em **29/01/2018**, a presente ação civil pública.

2.2.2. Situação da Comunidade Maldivas (Loteamento Recanto da Paz)

Conforme narrado na Notícia de Fato, residem no local aproximadamente 750 (setecentos e cinquenta) famílias, totalizando cerca de **4 (quatro) mil pessoas**. A própria Notícia de Fato, aliás, é assinada pelo significativo número de 595 pessoas, como já destacado.

No Inquérito Civil n. 1.35.000.001879/2017-92, que acompanha a inicial, consta **Relatório de Inspeção** realizada pelo MPF no Loteamento Recanto da Paz em 2011 (id. 4058500.1629575), no qual foi verificada: i) a existência de aproximadamente 1.000 (mil) residências, em sua maioria, habitadas por pessoas de baixo poder aquisitivo; ii) a ocupação desordenada do local, resultando em várias vielas com aproximadamente 1,80m a 2,30m de largura.

Demais disso, foram colacionadas diversas fotografias tiradas no momento da diligência, ids. 4058500.1629575 (fl. 17) e 4058500.1629579 (fls.01/13). As referidas fotos demonstram claramente a falta de saneamento básico da região, corroborando a alegação, constante da Notícia de Fato, de que os esgotos "correm a céu aberto, com ruas completamente alagadas...". Além disso, evidenciam a ausência de pavimentação das ruas e a inexistência de calçadas.

Consta, ainda, nos autos do respectivo inquérito civil, cópia integral do processo sob n. 0005318-13.2011.4.05.8500, que

tramitou perante a 3ª Vara Federal, no qual foi elaborado **Relatório de Vistoria** pela Secretaria do Patrimônio da União, ainda em 2011 (id. 4058500.1629597). Embora tenha sido confeccionado no bojo de processo diverso, abrangeu a área ora examinada, tendo sido possibilitado aos réus que sobre ele se manifestassem, de modo que não há prejuízo ao contraditório na sua valoração como elemento idôneo de prova.

Novamente, as diversas fotos revelam a falta de pavimentação de diversas ruas, o acúmulo de águas e a inexistência de rede de esgotamento sanitário.

Ressalto, ainda, as considerações finais constantes do referido Relatório:

CONSIDERAÇÕES FINAIS: De acordo com as observações e registro fotográfico *in loco*, concernentes às áreas 2, 3 e 4, relacionadas ao Contrato de Cessão sob Regime de Aforamento Gratuito, conforme processo nº 05068.000433/2003-55, segue as seguintes observações, buscando RATIFICAR meu entendimento:

1. A **área 2** encontra-se TOTALMENTE edificada com **ausência de infra-estrutura básica (pavimentação e esgotamento sanitário)**;
2. A **área 3** possui, somente, a extremidade oeste da poligonal sem edificação, mas sua totalidade **NÃO dispõe da infra-estrutura básica** necessária;
3. E por fim, a **área 4**, apresenta-se parcialmente desocupada. Há contudo, a existência de uma pequena edificação, placas de outdoors e APARENTE sobreposição de áreas com edificações residenciais a (oeste da poligonal), podendo configurar alguns conflitos a serem administrados;
4. Ressalta-se que, **somente, a oferta de energia elétrica está disponível** a todas as edificações das respectivas áreas.

Embora ditos relatórios não sejam recentes, nada há a indicar - tampouco o alegaram os réus - que o local tenha passado por alterações substanciais desde a realização dessas inspeções. Afinal, as modificações estruturais dependeriam da execução do projeto de urbanização cuja paralisia ensejou a representação formulada ao MPF e, posteriormente, o ajuizamento da presente ação. Ou seja, é de se concluir que a situação narrada persiste até este momento.

Fica evidente, nesse quadro, a inexistência não só de regularização fundiária, mas também de urbanização adequada da área e de saneamento básico, a provocar violações a diversos fundamentais, como se verá a seguir.

2.2.3. Direitos fundamentais violados

Princípio pelo exame do **direito à moradia**, dada a sua evidente relação com os fatos em discussão.

O direito à moradia, como é cediço, possui **sede constitucional (art. 6º)**. Além disso, é objeto de proteção pelo **Pacto**

Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), internalizado por meio do Decreto nº 591/2012, o qual afirma, no primeiro parágrafo do art. 11, que "Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas..."

A norma, por versar sobre direitos humanos e ter sido internalizada antes da publicação da EC nº 45/2004 (que inseriu o §3º do art. 5º da CF, passando a conferir a tratados sobre direitos humanos *status* equivalente às emendas constitucionais, se aprovados conforme esse rito), possui **status supralegal**, conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 466.343, *leading case* sobre a matéria (Rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 03/12/2008).

O conteúdo do direito à moradia, porém, não é definido nesses textos normativos. Ainda assim, é possível identificá-lo a partir de um esforço intelectual voltado à natureza do direito fundamental e ao conjunto do ordenamento jurídico.

Nesse sentido, observe-se, inicialmente, que o PIDESC não menciona apenas o acesso à moradia, mas à "**moradia adequada**", a revelar que o direito fundamental em tela não se limita à obtenção de alojamento, incluindo, em seu âmbito de proteção, determinados predicados essenciais para uma **moradia digna**. É o que estabelece, inclusive, o **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, órgão vinculado ao PIDESC e que exerce função interpretativa por meio da edição de comentários gerais sobre o tratado mencionado, a serem considerados pelos Estados contratantes, em homenagem ao princípio da boa-fé.ⁱ—

Com efeito, confirmam-se alguns dos aspectos que, conforme o Comitê, integram o âmbito de proteção do direito à moradia:ⁱⁱ—

(A) Segurança jurídica da posse. A posse assume uma variedade de formas, como o aluguel (público e privado), a moradia em cooperativa, o arrendamento, a ocupação pelo próprio proprietário, a moradia de emergência e assentamentos informais, incluindo a ocupação da terra ou da propriedade. Não obstante o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta proteção legal contra despejo forçado, assédio e qualquer tipo de outras ameaças. Os Estados Partes devem, consequentemente, tomar medidas imediatas para conferir segurança jurídica da posse às pessoas e propriedades que careçam atualmente de tal proteção, em consulta genuína às pessoas e grupos afetados.

(B) Disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura. Uma moradia adequada deve dispor de certos serviços essenciais para a saúde, a segurança, o conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à moradia adequada devem ter acesso sustentável aos recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para cozinhar, serviço de aquecimento e iluminação, de saneamento e de limpeza, meios de armazenamento de

alimentos, eliminação de resíduos, de drenagem do local e serviços de emergência.

(...)

(D) Habitabilidade. A moradia adequada deve ser habitável, oferecendo aos seus habitantes o espaço adequado e protegendo-os do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento e de outras ameaças à saúde, dos riscos estruturais e dos vetores de doenças. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida também. O Comitê encoraja os Estados Partes a aplicar de forma abrangente os Princípios de Higiene da Moradia preparados pela OMS, que consideram a moradia o fator ambiental que mais frequentemente associa-se às condições favoráveis à transmissão de doenças em análises epidemiológicas, significando que as condições inadequadas e deficientes de moradia e de vida são invariavelmente associadas às taxas mais elevadas de mortalidade e morbidade.

Percebe-se, assim, que a promoção do direito à moradia exige o atendimento a uma série de predicados, o que demanda a atuação não só da iniciativa privada, mas também - e especialmente - do Poder Público. Nesse passo, o constituinte deixa claro que se trata de missão atribuída ao Estado ao prever, como competência comum dos entes federados, a promoção de **"programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico"** (art. 23, IX).

Nesse contexto, insere-se também a **regularização fundiária**, definida pelo legislador (art. 46 da Lei nº 11.977/09) como o "conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado."

O **Estatuto da Cidade** (Lei nº 10.257/2001) igualmente confere relevo à regularização fundiária como instrumento para a promoção do direito à moradia, erigindo-a, ainda, a diretriz geral da política urbana, senão vejamos:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

V - institutos jurídicos e políticos:

(...)

q) regularização fundiária;

A regularização fundiária possui, com efeito, o condão de conferir "**segurança jurídica à posse**", um elemento essencial do direito à moradia, como visto acima. Ao conceder um título juridicamente legítimo a respaldar a posse exercida, confere ao seu titular a tranqüilidade mínima e indispensável que é a de saber que não será despejado, removido, assediado; a certeza de que, ao menos, terá, na vida, um alojamento, um abrigo, uma proteção.

No caso, portanto, a inexistência de regularização fundiária representa violação ao direito fundamental à moradia dos residentes na Comunidade Maldivas.

Noutro giro, constatou-se no local, consoante narrado, a **inexistência de infraestrutura básica, incluindo pavimentação e esgotamento sanitário**. Por conseguinte, verifica-se a afronta ao direito à moradia pela perspectiva da ausência de "disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura", bem como de "habitabilidade", acima referidas.

A inexistência de **saneamento básico**ⁱⁱⁱ, por sua vez, além de representar vulneração do direito à moradia, atenta também contra o **direito à saúde** (art. 196, Constituição Federal), o qual, como se sabe, abrange não só os serviços necessários à recuperação de doenças, mas também "políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos".

E, como é fato notório, a inexistência de saneamento básico constitui um importante fator desencadeador de doenças. É dizer: a saúde dos moradores da comunidade, que incluem crianças e idosos, está submetida aos perigos inerentes à falta de esgotamento sanitário - a qual redundou, como demonstraram os registros fotográficos, na circulação de esgoto a céu aberto nos locais destinados ao trânsito de pessoas.

Diante desse quadro, não constitui um arroubo retórico afirmar que a inércia estatal tem feito perpetuar a **violação à dignidade** das famílias que ali residem - o que, friso, não é indiferente do ponto de vista normativo, já que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF).^{iv}—

2.2.4. Responsabilidade do Estado de Sergipe

2.2.4.1. Eficácia dos direitos sociais e controle judicial de políticas públicas - critérios

Os direitos fundamentais atingidos constituem o que a doutrina convencionou denominar de **direitos sociais**, considerados direitos de segunda geração (ou dimensão). Tais direitos possuem, como

característica essencial, a exigência de **prestações positivas** do Estado. Com efeito, a ação positiva do Poder Público é fundamental para que o direito à moradia - assim como o direito à educação, à saúde etc. - seja promovido.

A intervenção judicial para efetivar direitos sociais constitui, como se sabe, tema complexo e controverso. Afinal, a definição de prioridades orçamentárias e a formulação e implementação de políticas públicas constituem, em princípio, tarefas da alçada dos **Poderes Legislativo e Executivo**, descabendo ao Poder Judiciário, como regra, imiscuir-se nessa seara, sob pena de afronta ao princípio da **separação dos Poderes (art. 2º, Constituição Federal)**. Daí se falar, inclusive - e com razão -, na necessidade de o Poder Judiciário exercer uma auto-contenção nessa seara (*judicial self-restraint*).

No entanto, isso não significa que os Poderes Legislativo e Executivo, no exercício de seus misteres, ajam com absoluta liberdade e estejam imunes a qualquer tipo de controle judicial. Especificamente no que diz respeito ao Poder Executivo, vale notar que a atividade administrativa é pautada por referências externas, impostas pelo ordenamento jurídico. No dizer de Cirne Lima, a Administração Pública é a atividade do Estado exercida sob o influxo de uma "finalidade cogente"^v, imposta justamente pelo Direito. Logo, a frustração injustificada de direitos - assim denominados justamente porque possuem previsão normativa -, que se prolonga indefinidamente no tempo, justifica a intervenção judicial.

O Em. Min. Celso de Mello, no julgamento da ADPF 45, assim se manifestou sobre o tema em discussão:

Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.

Subjacente a esse posicionamento, jaz a compreensão de que os direitos sociais não são normas meramente programáticas, isto é, conselhos dirigidos ao legislador e ao administrador que podem ser

seguidos ou livremente ignorados. Isso não significa, decerto, que os direitos sociais sejam direitos subjetivos definitivos, a assegurar necessariamente ao seu titular a prestação material reivindicada do Estado. Nesse sentido, conforme exemplifica Daniel Sarmento, "não basta, por exemplo, que alguém precise de moradia ou de qualquer tratamento de saúde para que se conclua, num singelo silogismo, sobre a existência de um dever incondicional do Estado, judicialmente exigível, de proporcioná-los".^{vi}

Ambos os modelos são, assim, insatisfatórios. O primeiro, por negar normatividade a direitos positivados no texto constitucional e na lei, frustrando a sua satisfação e comprometendo a própria força normativa da Constituição Federal e o Estado de Direito que ela estatui. O segundo, por ignorar os impactos alocativos das decisões judiciais nessa seara, os limites da capacidade institucional do Poder Judiciário e os âmbitos de atuação dos demais Poderes.

Como terceira opção, exsurge o modelo dos **direitos *prima facie***, assim descrito por Daniel Sarmento:^{vii}

Resta o modelo dos direitos subjetivos garantidos *prima facie*. Este modelo é defendido por Robert Alexy, Martin Borowski, Info Wolfgang Sarlet, Carlos Bernal Pulido, Miguel Carbonell e Paulo Gilberto Cogo Leivas, dentre outros autores. De acordo com ele, os direitos sociais são direitos subjetivos que, contudo, possuem natureza principiológica, sujeitando-se a um processo de ponderação no caso concreto, anterior ao seu reconhecimento definitivo. Nesta ponderação, comparece, de um lado, o direito social em jogo, e, do outro, princípios como os da democracia e da separação dos poderes, além de eventuais direitos de terceiros que seriam afetados pela garantia do direito contraposto. A possibilidade da tutela judicial, bem como o seu conteúdo, dependerão do resultado da ponderação, que, como sói acontecer, deve ser pautado pelo princípio da proporcionalidade. Esta solução é profundamente comprometida com a efetivação dos direitos sociais, mas leva em consideração todas as dificuldades fáticas e jurídicas envolvidas neste processo, bem como a existência de uma ampla margem de liberdade para os poderes políticos neste campo, decorrente não só da sua legitimidade democrática, como também da sua maior capacidade funcional.

Conforme essa concepção, devem ser sopesadas as peculiaridades de cada caso submetido a julgamento, a fim de se verificar, em cada hipótese, se deve prevalecer a interferência judicial para tutelar o direito social ou a autocontenção.

O desafio, então, reside na identificação dos critérios capazes de orientar esse exame, de modo racionalmente estruturado. Daniel Sarmento, como visto, indica a necessidade de o sopesamento considerar, de um lado, os direitos de terceiros eventualmente atingidos, a separação dos poderes e o princípio democrático; e, de outro, o direito social vulnerado.

Humberto Ávila, ao examinar a proporcionalidade em sentido estrito (que constituiria, ao lado da adequação e da necessidade, um dos desdobramentos da proporcionalidade em sentido amplo), propõe critérios para orientar a intensidade do controle exercido pelo Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo. Ainda que, no presente caso, se esteja a tratar de controle exercido sobre o Poder Executivo, as lições do autor podem subsidiar a solução da controvérsia, pelo que as transcrevo a seguir:^{viii}

De um lado, o âmbito de controle pelo Poder Judiciário e a exigência de justificação da restrição a um direito fundamental deverá ser tanto **maior** quanto maior for: (1) a condição para que o Poder Judiciário construa um juízo seguro a respeito da matéria tratada pelo Poder Legislativo; (2) a evidência de equívoco da premissa escolhida pelo Poder Legislativo como justificativa para a restrição do direito fundamental; (3) a restrição ao bem jurídico constitucionalmente protegido; (4) a importância do bem jurídico constitucionalmente protegido, a ser aferida pelo seu caráter fundante ou função de suporte relativamente a outros bens (por exemplo, vida e igualdade) e pela sua hierarquia sintática no ordenamento constitucional (por exemplo, princípios fundamentais).

(...)

De outro lado, o âmbito de controle pelo Poder Judiciário e a exigência de justificação da restrição a um direito fundamental deverá ser tanto **menor**, quanto mais (1) duvidoso for o efeito futuro da lei; (2) difícil e técnico for o juízo exigido para o tratamento da matéria; (3) aberta for a prerrogativa de ponderação atribuída ao Poder Legislativo pela Constituição.

À luz da exposição feita pelos autores e de tudo o quanto foi narrado, entendo que a possibilidade de controle judicial sobre a atividade administrativa passa, na hipótese, pelo exame dos seguintes aspectos:

a) o grau de frustração do(s) direito(s) fundamental(is) atingido(s), tanto em termos quantitativos (em demandas coletivas, o número de pessoas atingidas) como qualitativos (a intensidade e a duração da lesão), bem como **a intensidade da proteção normativa** conferida ao(s) direito(s) fundamental(is) violado(s);

b) a razoabilidade da atuação estatal, isto é, a adoção de medidas adequadas, pelo Poder Público, para a promoção do direito(s) fundamental(is) violado(s), a revelar que a política pública, conquanto não seja perfeita, é razoável, consideradas as limitações (financeiras, políticas, conjunturais etc.) impostas ao Estado. Nesse segundo aspecto, deve ser considerada, ainda, a **complexidade técnica** da matéria discutida, no sentido de que, quanto maior for a especificidade técnica, maior deve ser a deferência conferida pelo juiz ao administrador;

c) o nível de interferência do Poder Judiciário nos demais Poderes, considerado o espaço que lhes foi outorgado para agir com maior ou menor discricionariedade.

Firme nessas premissas, volto-me, uma vez mais, ao exame do **caso**, que passo a examinar conforme esses critérios.

2.2.4.2. O grau de frustração do direito fundamental e a intensidade da proteção normativa que lhe é conferida

O grau de frustração do direito fundamental é **elevado**. Como demonstrado no item 2.2.2, os moradores da Comunidade Maldivas (Recanto da Paz) vivem sem regularização fundiária (e, conseqüentemente, sem segurança jurídica quanto à posse exercida sobre a área), sem urbanização mínima (com ruas desprovidas de dimensões adequadas e de pavimentação) e sem infraestrutura (o que inclui a inexistência de saneamento básico, a ocasionar a exposição dos moradores ao esgoto, exposto a céu aberto). Assim, consoante fundamentado no item 2.2.3, **há grave violação aos direitos à moradia, à saúde e mesmo à dignidade da pessoa humana - todos objeto de intensa proteção jurídica**, como já exposto.

Embora não se possa precisar o número exato de pessoas atingidas, certo é que a situação afeta centenas - provavelmente algumas milhares - de pessoas. Isso porque o Relatório de Inspeção realizada pelo MPF indica a existência de aproximadamente **mil residências** no local, ao passo que, na Notícia de Fato, aponta-se que **750 (setecentos e cinquenta) famílias e 4 (quatro) mil pessoas** residem na área - das quais 595 (quinhentas e noventa e cinco) assinaram o abaixo-assinado que originou o inquérito civil.

A situação **perdura**, outrossim, por extenso período. A contar apenas a partir da data em que a área foi inicialmente cedida pela União ao Município de Aracaju em (09/08/2005) - embora seja certo que a comunidade já estava estabelecida no local em momento anterior, ainda que não se possa precisar a data -, tem-se que a situação narrada subsiste há quase **15 (quinze) anos**.

2.2.4.3. A razoabilidade da atuação estatal

De outro lado, **não se divisa** a razoabilidade da atuação estatal.

Inicialmente, rememore-se, a esse respeito, a seqüência de fatos que redundou na propositura desta demanda, conforme detalhado no item 2.3.1.

Em **09/08/2005**, a área foi cedida pela União ao Município de Aracaju para que este promovesse o projeto de urbanização da área, com prazo de um ano para iniciar e de **quatro anos** para concluir a execução do projeto. Em **2011**, diante da pendência de implementação do projeto referido, o MPF ajuizou ação civil pública (Processo nº 0005318 13.2011.4.05.8500) e, no curso da demanda, noticiou-se que o bem seria revertido à União e, posteriormente, cedido ao Estado de Sergipe para que levasse a cabo a execução.

A reversão do bem à União ocorreu em **14/10/2013** e, em **21/03/2014**,

a área citada foi declarada de interesse do serviço público pelo Secretário do Patrimônio da União, para fins de execução de projeto de habitação, urbanização e regularização fundiária, dessa vez pelo Estado de Sergipe. O prazo para conclusão da execução do projeto, desta feita, era de **três anos**.

Os **prazos** fixados pelos entes públicos para a conclusão do projeto (primeiro, quatro anos; depois, três anos) foram **descumpridos**; aliás, ao que consta, o projeto **sequer teve início**. Pior: nada indica que, hoje, se esteja mais próximo de um início para a execução do projeto do que se estava quando a área foi cedida pela União - seja ao Município (2005), seja ao Estado (2014).

Sobressaem, com efeito, a inércia e a ineficiência do Poder Público para implementar uma política pública que reconhece ser necessária, qual seja, a urbanização e a regularização fundiária da área em discussão. Desde a primeira cessão do imóvel, então ao Município de Aracaju, passaram-se mais de **14 (catorze) anos**; desde o ajuste pactuado com o Estado de Sergipe, já se vão quase **6 (seis) anos**.

Como exposto no item 2.2.1, a questão foi submetida ao Poder Judiciário quando o bem ainda estava cedido ao Município de Aracaju. O eg. TRF da 5ª Região, ao julgar o recurso de apelação e a remessa necessária do Processo nº 0005318-13.2011.4.05.8500 - reformando a sentença para concluir pela improcedência dos pedidos -, conferiu especial importância à notícia de que o bem seria revertido à União e posteriormente cedido ao Estado de Sergipe para que a questão fosse solucionada. Assentou, assim, a inexistência de inércia dos entes públicos em diligenciar para resolver o impasse.

Porém, a sucessão de acontecimentos posteriores àquele julgamento revelou que **a expectativa existente à época não se cumpriu**. Isso porque o Estado de Sergipe, que assumira o mister de levar a cabo a regularização fundiária e o projeto de urbanização, utilizando-se de recursos federais (PROINVESTE) para a execução da obra e de recursos próprios apenas para realizar o pagamento de eventuais indenizações, não honrou o compromisso.

Note-se que, embora o ente público estadual tenha chegado a deflagrar licitação para a contratação de empresa que executasse o projeto (**Concorrência nº 04/2017**), não há notícia de homologação do resultado do certame e de adjudicação.

O **fundamento declinado extrajudicialmente** pelo Estado de Sergipe para não executar o projeto se resumiu, como visto no item 2.2.1, à **inexistência de recursos** para arcar os custos relativos às indenizações dos ocupantes da área, estimadas em **R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais)**. É que os recursos do PROINVESTE seriam utilizados apenas para financiar a execução do projeto de urbanização, cabendo ao Estado de Sergipe arcar com as indenizações.

Na fase judicial, o Estado de Sergipe não apresentou contestação, de modo que não há, a rigor, alegações defensivas deduzidas em juízo. Porém, a revelia não induz, aqui, o efeito material do art. 344 do CPC, tendo em vista a indisponibilidade relativa dos direitos em discussão (art. 345, II, CPC). Logo, a alegação de

insuficiência de recursos, ainda que apresentada na esfera extrajudicial, deve ser considerada.

Cuida-se, em verdade, de tese defensiva relativa ao que a doutrina convencionou denominar de **reserva do possível**.

Nesse particular, é preciso reconhecer que a promoção, pela via judicial, de direitos fundamentais (e de direitos sociais, em particular) não pode ignorar as limitações orçamentárias do Estado. Não é exagero afirmar - como fizeram Holmes e Sunstein - que **levar direitos a sério é levar a sério o problema da escassez**^{ix}. Afinal, os recursos são limitados e, as necessidades, infinitas. O operador do Direito não pode, é certo, ignorar essa realidade, conforme afirma Ingo Sarlet:

"... a dependência, da realização dos direitos sociais prestacionais, da conjuntura socioeconômica é tudo menos pura retórica ou mera 'ideologia'. Negar que apenas se pode buscar algo onde este algo existe e desconsiderar que o direito não tem o condão de - qual toque de Midas - gerar os recursos materiais para sua realização fática, significa, de certa forma, fechar os olhos para os limites do real."^x

Entretanto, **é insuficiente, para amparar a defesa estatal, invocar abstratamente a reserva do possível**, sem qualquer demonstração concreta da insuficiência de recursos para a promoção do direito social reclamado. Admitir a mera invocação *in abstracto* da reserva do possível como proteção absoluta do Estado significaria, em última análise, declarar a insindadicabilidade dos direitos sociais, como se fossem desprovidos de normatividade, constituindo apenas promessas vazias do constituinte - compreensão que já foi superada na atual quadra do direito constitucional. É dizer: os direitos sociais são justiciáveis, ainda que não da mesma forma que os direitos individuais (de primeira geração ou dimensão).

Colho, no particular, outro excerto do voto do Em. Min. Celso de Mello na ADPF 45:

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumprе advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

De fato, a alegação da reserva do possível não pode ser compreendida como uma proteção absoluta para o Estado. Cumpre ao ente público que a invoca demonstrar, concretamente, que não possui os recursos necessários para a promoção do direito fundamental atingido - e não apenas invocar, genericamente, a insuficiência de recursos. Não fosse assim, bastaria ao Estado, para justificar qualquer omissão, invocar os limites orçamentários. Ato contínuo, o Poder Público acabaria dispensado de realizar mesmo o que está plenamente ao seu alcance e, portanto, nada tem de impossível.

No caso, ante a alegação de insuficiência de recursos apresentada pelo Estado de Sergipe ainda na esfera extrajudicial, o MPF, na inicial, demandou que o ente público estadual **justificasse, concretamente, por que razão não pode dispor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) num orçamento de quase R\$ 9.000.000.000,00 (nove bilhões de reais).**

O Estado de Sergipe não ofereceu resposta. Por conseguinte, remanesce sem demonstração concreta a alegação de que o ente público estadual não disporia dos recursos necessários à indenização dos ocupantes da área, viabilizando a execução projeto de urbanização e regularização fundiária da área.

Não se está a aplicar, reitero, o efeito material da revelia previsto no art. 344 do CPC. Porém, a ausência de demonstração da insuficiência de recursos, pelo Estado de Sergipe, repercute no julgamento da causa, pois dita insuficiência é fato impeditivo do direito alegado, de modo que **o ônus de comprová-la é do réu (art. 373, II, CPC).**

Não bastasse, há um agravante. É que o **sucedor dos anos** permitiu que o Estado tivesse a oportunidade de destacar a verba necessária em **diversos orçamentos**, deixando, contudo, de fazê-lo. Mesmo no curso deste processo, o requerido se comprometeu a diligenciar pela inclusão de verba para esse fim no orçamento federal. O compromisso, uma vez mais, não foi cumprido, mesmo após sucessivas dilações de prazo.

Com efeito, no curso da presente ação civil pública, foram realizadas audiências visando à obtenção de **solução consensual** para o conflito, que fosse capaz de, a um só tempo, atender à necessidade de urbanização e de regularização fundiária - tantas vezes prometida, mas nunca entregue à população local - e prestigiar a iniciativa dos entes públicos, resguardando-se a organização administrativa e o planejamento orçamentário.

Nesse sentido, na audiência de 29/08/2018, o MPF propôs que se instasse a bancada parlamentar do Estado de Sergipe para incluir as despesas necessárias para contemplar o pleito desta ACP no orçamento da União. Na ocasião, o Procurador do Estado se comprometeu a levar o pleito à Secretaria de Estado respectiva para que fosse contatado o parlamentar federal que preside a bancada, diante do fato de que a medida "contempla a coletividade, em um elevado número de famílias a serem beneficiadas..." (id. 058500.2071100). Em 29/10/2018, o representante do Estado de Sergipe demonstrou que dirigiu o requerimento à Secretaria respectiva, requerendo dilação de prazo para apresentar a resposta da Secretaria (id. 4058500.2208892). A dilação foi concedida por

vinete dias (id. 4058500.2237138) e, depois, por sessenta dias (id. 4058500.2320684). Em 01/05/2019, decorreu o último prazo concedido ao Estado, **sem que qualquer resposta** tenha sido apresentada (id. 4058500.2632997).

Sublinho: o requerido sequer demonstrou ter encaminhado o pleito à bancada parlamentar de Sergipe.

O que se extrai dos autos, portanto, é uma **omissão injustificável**, que mais aparenta refletir um descaso com a população - que aguarda, há mais de década, por uma solução - do que um limite imposto à Administração Pública por uma contingência externa.

É compreensível, num contexto de escassez como o brasileiro, que determinadas promessas feitas pela sociedade, por meio do Estado, demorem a ser cumpridas. Mas o Poder Judiciário não pode compactuar com a prolongada e injustificada inércia estatal, que **relega a um futuro incerto a satisfação de direitos fundamentais indispensáveis a uma vida digna**.

Fica patente, nesse contexto, a ausência de razoabilidade da atuação estatal.

2.2.4.4. O grau de interferência sobre o Poder Executivo - discricionariedade administrativa

De outro lado, embora o provimento jurisdicional buscado pelo MPF represente interferência no Poder Executivo estadual, tenho que o grau da intervenção não é acentuado. Isso porque o próprio Estado de Sergipe assumiu a tarefa de levar a cabo o projeto de regularização fundiária e de urbanização da área em discussão, mediante o desembolso de recursos próprios para as indenizações necessárias. Como visto, o ente público se comprometeu a concluir o projeto no prazo de três anos.

Ao fazê-lo, implicitamente, o requerido reconheceu tratar-se de projeto de sua competência e admitiu cuidar-se de política pública prioritária. Essa circunstância **diminui drasticamente - ou mesmo elimina - a discricionariedade** administrativa.

Aplica-se a dita **teoria dos atos próprios**, que há muito foi assim sintetizada pelo Min. Ruy Rosado de Aguiar: "A teoria dos atos próprios impede que a administração pública retorne sobre os próprios passos, prejudicando os terceiros que confiaram na regularidade do seu procedimento" (STJ, REsp nº 141879-SP, DJ 22.06.98).

No mesmo sentido, fala-se em teoria das **autolimitações administrativas**, conforme esclarece Alexandre Santos de Aragão:^{xi}

A Teoria das Autolimitações Administrativas constitui, na verdade, um conjunto de instrumentos diversos, mas complementares, que visam a assegurar a razoabilidade, a coerência e a isonomia no tratamento conferido pela Administração Pública aos cidadãos, em uma expressão do Estado Democrático de Direito e do devido processo legal substancial, que vedam as iniquidades estatais. Nesse

sentido, segundo Johann-Christian Pielow, as autolimitações ou autovinculações administrativas remetem "ao fenômeno da solidificação e concentração das atividades administrativas anteriores, com vistas ao prejulgamento em posteriores decisões da Administração."

Seja qual for a nomenclatura adotada, importa é a consagração da ideia de que a Administração Pública não pode agir de forma contraditória (***nemo potest venire contra factum proprium***), como um desdobramento do dever de **boa-fé** que lhe cumpre observar. A possibilidade de controle sobre a atuação administrativa, nesse contexto, justifica-se também para proteger a **segurança jurídica**.

Dito controle é necessário não só quando o administrador age, por conduta comissiva, para frustrar compromisso anterior por ele assumido, mas também quando omite a adoção de providências necessárias para honrar a promessa feita. Cuida-se, a toda evidência, da hipótese dos autos.

Desse modo, justifica-se, também sob esse prisma, a interferência judicial. De fato, ainda que a separação dos Poderes imponha restrições à atuação judicial, não se pode perder de vista, como advertiu Antoine Garapon, que, na sociedade contemporânea, o Poder Judiciário "(...) torna-se o **último guardião das promessas**, tanto para o indivíduo como para a comunidade política."^{xii} Cumpre-lhe, pois, assegurar que os compromissos assumidos, inclusive e mormente pelo Estado, sejam cumpridos.

2.2.4.5. Jurisprudência sobre casos análogos

O que o venho de expor possui amparo na jurisprudência.

No **STF**, são fartos os exemplos evidenciando que é possível o controle judicial das políticas públicas visando à efetivação de direitos sociais, desde que atendidos certos pressupostos. Nesse sentido, em relação ao direito à **educação**, tem-se a já citada decisão proferida no âmbito da ADPF nº 45, referente à matrícula em creche, confirmada em precedentes posteriores (v.g., RE 956475, Relator Min. Celso de Mello, j. em 12/05/2016). No âmbito do direito à **saúde**, igualmente há diversas manifestações daquela Corte, dentre as quais vale citar a decisão proferida na STA 175 (em que se estabeleceram parâmetros para aferir a existência de direito à concessão de medicamento) e, mais recentemente, no RE 657.718 (referente à concessão de medicamentos não registrados na ANVISA). Já no âmbito do **sistema prisional**, a Suprema Corte igualmente amparou a intervenção judicial, ao asseverar que "É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais. Supremacia da dignidade da pessoa humana que legitima a intervenção judicial." (RE nº 592581, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. em 13.08.2015).

No âmbito do **Superior Tribunal de Justiça**, colho julgados que se referem, especificamente, à intervenção judicial para assegurar a realização de **saneamento básico**:

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA

CONTRA A MUNICIPALIDADE. CONJUNTO HABITACIONAL IMPLANTADO ÀS MARGENS DE CURSO D'ÁGUA. DEGRADAÇÃO DE BACIA FLUVIAL E DE AUSÊNCIA DE SISTEMA DE REDE COLETORA DE ESGOTO SANITÁRIO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRETENSÃO AUTURAL QUE VISA CONFORMAR POLÍTICA PÚBLICA COM A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DO STF. ART. 267, VI, DO CPC. PEDIDO JURIDICAMENTE POSSÍVEL. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDO.

1. A promoção da ação civil pública, com o objetivo de conformar a implantação de políticas públicas com a proteção do meio ambiente, encontra previsão no próprio texto constitucional (art. 129, II e III, da CF), por isso se revelando, na espécie, inadequada a aplicação do art. 267, VI, do CPC, sob o argumento da ausência de possibilidade jurídica do pedido.

2. Como explica HUGO NIGRO MAZZILLI, "A ação civil pública ainda se presta para que o Ministério Público possa questionar políticas públicas, quando do exercício de suas funções no zelo para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública observem os direitos assegurados na Constituição" (A defesa dos interesses difusos em juízo. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 141).

3. Em caso assemelhado ao presente, a Primeira Turma do STJ decidiu que "O Ministério Público detém legitimidade ativa para o ajuizamento de ação civil pública que objetiva a implementação de políticas públicas ou de repercussão social, como o saneamento básico ou a prestação de serviços públicos" (AgRg no AREsp 50.151/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, DJe 16/10/2013), ao passo que sua Segunda Turma, também em tema análogo, assentou que "A omissão injustificada da administração em efetivar as políticas públicas constitucionalmente definidas e essenciais para a promoção da dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário" (REsp 1.041.197/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, DJe 16/09/2009). Nesse mesmo rumo, a Excelsa Corte assentou que "Mostra-se consentâneo com a ordem jurídica vir o Ministério Público a ajuizar ação civil pública visando ao tratamento de esgoto a ser jogado em rio. Nesse caso, não cabe cogitar da impossibilidade jurídica do pedido e da extinção do processo sem julgamento do mérito." (RE 254.764/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJe de 18/2/2011).

4. Da mesma sorte, em se cuidando de ação civil pública direcionada contra a Administração Pública, objetivando a implementação de políticas públicas, o STF tem entendimento consolidado no sentido de ser lícito ao Poder Judiciário "determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes" (AI 739.151 AgR, Rel.^a Ministra ROSA WEBER, DJe 11/06/2014 e AI 708.667 AgR, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, DJe 10/04/2012), cuja compreensão, não há negar, afasta, no presente caso, o argumento relativo à impossibilidade jurídica dos pedidos formulados pelo

Parquet autor.

4. Recurso especial do Ministério Público catarinense provido.

(STJ, 1ª Turma, REsp 1150392/SC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, julgado em 13/09/2016, DJe 20/09/2016)

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REDE DE ESGOTO. VIOLAÇÃO AO ART. 45 DA LEI N. 11.445/2007. OCORRÊNCIA. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. RESERVA DO POSSÍVEL. MÍNIMO EXISTENCIAL. 1. Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul objetivando o cumprimento de obrigação de fazer consistente na instalação de rede de tratamento de esgoto, mediante prévio projeto técnico, e de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e à saúde pública. 2. Caso em que o Poder Executivo local manifestou anteriormente o escopo de regularizar o sistema de encanamento da cidade. A câmara municipal, entretanto, rejeitou a proposta. 3. O juízo de primeiro grau, cujo entendimento foi confirmado pelo Tribunal de origem, deu parcial procedência à ação civil pública - limitando a condenação à canalização em poucos pontos da cidade e limpeza dos esgotos a céu aberto. A medida é insuficiente e paliativa, poluindo o meio ambiente. 4. O recorrente defende que é necessária elaboração de projeto técnico de encanamento de esgotos que abarque outras áreas carentes da cidade. 5. O acórdão recorrido deu interpretação equivocada ao art. 45 da Lei n. 11.445/2007. No caso descrito, não pode haver discricionariedade do Poder Público na implementação das obras de saneamento básico. A não observância de tal política pública fere aos princípios da dignidade da pessoa humana, da saúde e do meio ambiente equilibrado. 6. Mera alegação de ausência de previsão orçamentária não afasta a obrigação de garantir o mínimo existencial. O município não provou a inexecuibilidade dos pedidos da ação civil pública. 7. Utilizando-se da técnica hermenêutica da ponderação de valores, nota-se que, no caso em comento, a tutela do mínimo existencial prevalece sobre a reserva do possível. Só não prevaleceria, ressalta-se, no caso de o ente público provar a absoluta inexecuibilidade do direito social pleiteado por insuficiência de caixa - o que não se verifica nos autos. Recurso especial provido.

(STJ, 2ª Turma, REsp 1366331/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, julgado em 16/12/2014, DJe 19/12/2014)

No âmbito do **TRF da 5ª Região**, colaciono julgados que também tratam da atuação judicial para garantir o saneamento básico:

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. DESPEJO DE ESGOTO NO RIACHO JACARÉ E RIO SÃO FRANCISCO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. MUNICÍPIO DE PROPRIÁ - SERGIPE. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA E LITISCONSÓRCIO PASSIVO AFASTADAS. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA. ESTUDOS DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA

DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. PRAZO PARA REALIZAÇÃO DAS OBRAS. POSSIBILIDADE. CUSTAS E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ARTIGO 18 DA LEI Nº 7.347/85. IMPOSSIBILIDADE. APELAÇÕES.

I - Apelações interpostas à Sentença que julgou Procedente, em parte, a Pretensão para implantação de sistema de esgotamento sanitário no Município de Propriá (SE) e restauração do ambiente degradado em razão do lançamento indevido de águas de esgoto não tratado diretamente no Riacho Jacaré e Rio São Francisco, para despoluição das suas águas.

II - (...)

III - Improcedência da assertiva da União e do Estado de Sergipe de Ilegitimidade Passiva, uma vez que constitui atribuição de todos os Entes da Federação promover a implementação de Políticas Públicas de Saneamento Básico, consoante o disposto no artigo 23, VI e IX, da CF/1988, ou, conforme prevê o artigo 3º, II, da Lei nº 11.445/2007, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico através da Gestão associada dos Entes Federados. Destaca-se, ainda, que o bem (Rio São Francisco) afetado pela poluição é de propriedade da União (artigo 20, III, CF/1988), incumbindo-lhe, portanto, a responsabilidade pela proteção e recuperação dos danos ambientais a ele causados, ainda que por Terceiros (Obrigação Propter Rem).

IV - A omissão dos Entes Públicos demandados na concretização de medidas de mitigação da poluição do Rio São Francisco, notadamente em face do lançamento indevido de águas de esgoto diretamente no Riacho Jacaré e, conseqüentemente, no Rio São Francisco, sem qualquer tratamento prévio, evidencia a gravidade da situação, conforme o Parecer Técnico nº 139/2009, a ensejar a intervenção pontual do Poder Judiciário em razão dos riscos aos Direitos Fundamentais da Coletividade ao ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da CF/1988) e à saúde (artigo 196 da CF/1988).

V - A orientação do Supremo Tribunal Federal no tocante ao controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário é no sentido de que "É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais. Supremacia da dignidade da pessoa humana que legitima a intervenção judicial." (RE nº 592581, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, j. em 13.08.2015).

VI - A determinação judicial para que os Entes Federados elaborem estudos, em determinado prazo, para a implantação de rede de esgotamento sanitário municipal que elida o lançamento de dejetos no Rio São Francisco, sem qualquer vinculação de parcela do orçamento dos referidos Entes Federativos, não se caracteriza como intromissão indevida do Poder Judiciário nas Funções Executiva e Legislativa, tampouco ofensa aos Princípios

do Pacto Federativo, da Separação dos Poderes e da Reserva do Possível, na medida em que visa tão-somente suprir omissão ilegítima das Entidades envolvidas, objetivando, exclusivamente, imprimir efetividade aos Direitos Fundamentais então violados.

VII - Improcedência da ampliação do prazo fixado na Sentença em 180 (cento e oitenta) dias para 360 (trezentos e sessenta) dias requerida pela União, para fins de realização de estudos de implantação do sistema de esgotamento sanitário, porquanto a Sentença estabeleceu prazo sem retirar a Solidariedade entre os Entes Federados. Ademais, o Estado de Sergipe, por meio de sua Companhia de Saneamento, seria o Ente Público mais indicado para fazê-lo, uma vez que, entre as suas atribuições, consiste a de realizar estudos, projetos e execuções de serviços de abastecimento de água, esgotos e obras de saneamento, de modo que o prazo para identificação dos locais afetados com o lançamento de esgoto nas proximidades do Rio São Francisco e seus afluentes e demais áreas de preservação permanente situadas no Município de Propriá, revela-se adequado e razoável.

VIII - No tocante à Apelação do Ministério Público Federal para "condenar o MUNICÍPIO DE PROPRIÁ/SE em abster-se de expedir novos alvarás para construção de imóveis residenciais e/ou comerciais, enquanto não dispuser de estação de tratamento de esgoto compatível com a quantidade de usuários", adota-se idêntica Fundamentação da Sentença para considerá-la improcedente, ou seja, "Embora de alta relevância a intenção de compatibilizar a suportabilidade da estrutura frente a novas construções, não soa razoável impedir em tão grande monta a realização de outros direitos abrigados constitucionalmente, quais sejam, os direito à moradia (art. 6º da CF) e à propriedade (art. 5º da CF). Com efeito, extrai-se dos direito à moradia e à propriedade o direito de construção."

IX - A Obrigação de Fazer dever ser suportada por todos os Entes Federados (União, Estado de Sergipe e Município de Propriá), em razão da Solidariedade.

X - O Poder Judiciário poderá determinar a implementação pelos Entes Federados, quando inadimplentes, de políticas públicas constitucionalmente previstas, não acarretando ingerência em questões que envolvam o Poder Discricionário do Poder Executivo, ainda mais quando evidente a gravidade do dano ambiental causado, o risco de sua irreversibilidade e a inobservância de Direitos Fundamentais, razão pela qual fixa-se o prazo de 03 (três) anos para execução das obras de implantação de esgoto sanitário no Município de Propriá, contado a partir do final do prazo estabelecido para realização dos estudos de implantação do sistema de esgotamento sanitário.

XI - Multa diária reduzida para R\$ 500,00 (quinhentos reais), que deverá ser suportada pela União, Estado de

Sergipe e o Município de Propriá, por eventual descumprimento da Obrigação de Fazer, a ser revertida para o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD).

XII - Impossibilidade de condenação em Custas e Verba Honorária de Sucumbência, à míngua de má-fé, nos termos do artigo 18 da Lei nº 7.347/1985 e conforme a orientação do Superior Tribunal de Justiça em sede de Ação Civil Pública.

XIII - Desprovemento da Apelação do Estado de Sergipe. Provemento, em parte, das Apelações da União e do Ministério Público Federal.

(PROCESSO: 08007285220144058500, AC - Apelação Cível - , DESEMBARGADOR FEDERAL ALEXANDRE COSTA DE LUNA FREIRE, 1º Turma, JULGAMENTO: 30/11/2019, PUBLICAÇÃO:)

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. DESPEJO DE ESGOTO IN NATURA NO RIO SÃO FRANCISCO. "VALE ENCANTADO/PRAINHA". ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MUNICÍPIO DE ILHA DAS FLORES - SE. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO E DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO AFASTADAS. NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DAS ÁREAS BENEFICIADAS COM O SISTEMA DE ESGOTO SANITÁRIO. CONFIGURAÇÃO DO DANO AMBIENTAL. NEXO DE CAUSALIDADE COMPROVADO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA. SANÇÕES QUE ATENDEM AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

1. Apelações do Ministério Público Federal, da União e da CODEVASF, em razão da sentença proferida, em sede de ação civil pública ambiental, cujo objeto é a reparação do dano ambiental e a complementação do sistema de esgoto sanitário para impedir a poluição do Rio São Francisco, na região do "Vale Encantado/Praíha", em Ilha das Flores - SE. A sentença determinou: a) que os réus iniciem os estudos para a implantação de uma rede de esgoto adequada nas áreas que despejem esgoto in natura diretamente no Rio São Francisco e que deixaram de ser contempladas pelo projeto de esgotamento sanitário já em curso no Município de Ilha das Flores/SE, em especial, a região conhecida como "Vale Encantado/Praíha", fixando prazo de 180 (cento e oitenta) dias. O referido estudo, lastreado em bases técnicas, deverá conter cronograma de realização da obra, apresentação de custos e meios de captação de recursos; b) uma vez elaborado o estudo, deve o Município de Ilha das Flores - SE adotar as providências de encaminhamento do mesmo junto aos demais Entes Federativos, no intuito de obter os recursos necessários à sua execução, respeitado o processo legislativo orçamentário previsto na Constituição; c) que os réus apresentem, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados após a implantação do sistema de esgotamento sanitário nas áreas não contempladas pelo projeto de esgotamento já em curso no município, plano de recuperação das áreas afetadas pelo lançamento de esgoto

'in natura', devidamente aprovado pelo órgão ambiental, promovendo, em seguida, sua execução; d) caso não seja possível a recuperação da área degradada, o pagamento de indenização compensatória dos danos causados ao solo, à fauna e aos recursos hídricos que eventualmente não puderem ser restaurados, em quantia a ser fixada na fase de liquidação e revertida para o Fundo de Direitos Difusos de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347/85.

2. (...)

4. A implementação da rede de esgotamento sanitário, às margens do Rio São Francisco nas áreas conhecidas como "Vale Encantado/Prainha", é extremamente necessária para a preservação do meio ambiente equilibrado e da saúde da população no entorno, sendo ambos os direitos garantidos constitucionalmente, nos arts. 196 e 225 da CF/88.

5. A simples alegação de ausência de recursos, desacompanhada de qualquer suporte probatório, como no caso dos autos, impede a aferição da incidência do princípio da reserva do possível, dada a impossibilidade da realização do juízo de razoabilidade e de proporcionalidade da pretensão deduzida e a existência de disponibilidade financeira.

6. Os princípios da reserva do possível, da separação dos Poderes e da submissão ao orçamento não podem ser invocados para coibir a atuação do Poder Judiciário quando os entes da Administração Pública se mostram negligentes em face de políticas públicas garantidas em sede constitucional.

7. (...)

9. As sanções aplicadas estão perfeitamente adequadas aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando-se a gravidade do dano ambiental causado, bem como o impacto da omissão do Poder Público na saúde da população envolvida.

10. Preliminares não acolhidas. Não provimento das apelações.

(PROCESSO: 08000724920154058504, AC - Apelação Cível - , DESEMBARGADOR FEDERAL ÉLIO WANDERLEY DE SIQUEIRA FILHO, 1º Turma, JULGAMENTO: 15/12/2017, PUBLICAÇÃO:)

Da mesma Corte, confira-se precedente que versa sobre a **regularização fundiária** pendente por longo período, o que também se verifica na hipótese dos autos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONDENAÇÃO DA UNIÃO E DO MUNICÍPIO. REMESSA NECESSÁRIA TIDA POR INTERPOSTA. OCUPAÇÕES IRREGULARES. PERÍMETRO URBANO DE FORTALEZA/CE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E TERRENOS DE MARINHA. POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO. CONTROLE JURISDICIONAL.

POSSIBILIDADE.

1. Apelações interpostas pela União e pelo Município de Fortaleza/CE em face de sentença que julgou procedente Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal, condenando os recorrentes a promover, no prazo de 2 (dois) anos, e nas suas respectivas esferas de atribuições, a fiscalização e regularização dos moradores que residem em terrenos de propriedade da União, dentro do perímetro urbano de Fortaleza, na região da Barra do Ceará, de forma a ordenar a adequada ocupação da área, nos limites em que permitir a legislação, notadamente a de proteção ambiental. Ordenou-se, ainda, ao Município de Fortaleza/CE, que inscreva as famílias, que desocuparão a citada área da União, no Programa Habitacional do Município, a fim de lhes garantir o direito constitucional à moradia.

2. (...)

4. Presença da União no polo passivo da demanda que se deve ao fato de parte das ocupações irregulares, contra as quais investe o Ministério Público Federal nesta Ação Civil Pública, ser terreno de marinha, conforme prova constante dos autos, não refutada pelos demandados. Quanto à presença do Município de Fortaleza/CE, afigura-se legítima em razão de parte das ocupações situar-se em área de preservação permanente, no caso, em dunas, incumbindo ao ente municipal ?promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano? (art. 30, VIII da CF), daí se concluindo que o acolhimento do pedido, de fiscalização e regularização da área, formulado nesta ação, implica obrigação de fazer dirigida aos entes citados.

5. É sabido que a Constituição Federal distribuiu competências e reservou a cada um dos Poderes da República atribuições específicas. Assim, em regra, a separação de suas atuações em cada uma de suas esferas de competência pressupõe convivência harmônica. Entretanto, o ?sistema de freios e contrapesos? subentende, também, a interseção das atuações a fim de se alcançar o cumprimento dos valores constitucionais, justificando-se, portanto, em casos excepcionais, a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, notadamente nas hipóteses de omissão que implicam frustração de direitos e valores constitucionais.

6. Colhe-se dos autos que o Ministério Público Federal, há mais de 20 (vinte) anos, em razão de diversas representações e denúncias acerca das ocupações irregulares, vem promovendo ações junto aos órgãos federais e municipais competentes, na tentativa de instá-los a promover a regularização da área, tendo em vista sobretudo os prejuízos ao meio ambiente causados pelas ocupações em área de preservação permanente, porém, sem obter sucesso.

7. Conforme destacado pelo Ministério Público Federal,

no Parecer que instrui estes autos, ?não obstante a construção da ponte sobre o Rio Ceará e a efetivação da primeira etapa do projeto Vila do Mar pelo Município de Fortaleza, entre 1992 e 1994, e as posteriores intervenções, a exemplo do desenvolvimento do Programa de Requalificação Urbana com Inclusão social (PREURBIS), tais políticas foram insuficientes para promoverem tanto a salvaguarda ambiental quanto a segurança jurídica aos cidadãos?.

8. Após várias diligências junto ao Município de Fortaleza/CE, restou demonstrado que as políticas públicas desenvolvidas não tiveram o condão de solucionar as ocupações irregulares nos terrenos de marinha e áreas de preservação permanente, que se confundem. Daí porque não prospera a alegação de perda do objeto da ação, arguida em preliminar pelo Município de Fortaleza/CE.

9. ?Não se sustenta o argumento da reserva legal. Foi demonstrado que foram realizadas a atualização do orçamento e a licitação, decorrendo a paralisação das obras de atraso no pagamento e judicialização da lide entre Administração e Empresa então vencedora do certame. Ainda que assim não o fosse, o longo tempo transcorrido, ressalte-se, mais de vinte anos, entre o início das demandas por regularização e a propositura da presente ação torna injustificável a ausência de previsão orçamentária?.

10. Evidenciada a omissão e, portanto, a ?responsabilidade da União por não proceder à adequada regularização de seu patrimônio imobiliário, ocupado indevidamente e sem nenhum tipo de controle na região da Barra do Ceará. Também se percebe que o Município de Fortaleza inobservou o dever constitucional acima mencionado, na medida em que, primeiramente, não adotou providências para impedir a concretização da ocupação ilegal da área urbana da Barra do Ceará, além do que, não procurou sanar a ilegalidade praticada e impor a reparação dos danos causados ao meio ambiente?.

11. Cuidando-se de sentença que condenou a União e o Município em obrigação de fazer, está sujeita a reexame necessário, a teor do art. 496, I, parágrafo 1º, do CPC. Apelações e Remessa Necessária, tida por interposta, improvidas.

(PROCESSO: 00032003220134058100, AC - Apelação Cível - , DESEMBARGADOR FEDERAL CID MARCONI, 3ª Turma, JULGAMENTO: 24/05/2019, PUBLICAÇÃO:

2.2.4.6. Conclusão

Ante o exposto, impõe-se o **acolhimento do pedido**, a fim de que o Estado de Sergipe **(a)** alogue os recursos necessários (estimados em R\$ 3.000.000,00) para custear as indenizações a ocupantes de imóveis da área em questão, realizando, em seguida, os pagamentos devidos; **(b)** finalize o **processo licitatório** em curso destinado à

"execução dos serviços/obras de urbanização da Comunidade Malvinas, incluindo a Praça da Avenida Melício Machado, no Bairro Aeroporto, em Aracaju/SE" (Recursos do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e do Distrito Federal/PROINVESTE - Processo de Licitação - Concorrência nº 04/2017) ou deflagre novo certame para esse fim; e **(c)** finalmente, superadas as etapas precedentes, efetue as **obras de urbanização e a regularização fundiária** da comunidade local.

2.2.5. Responsabilidade da União

O *Parquet* individualiza os pedidos dirigidos à União da seguinte forma:

a) que se utilize de todos os meios administrativos para que o ente estadual demandado (Estado de Sergipe) cumpra o que se comprometeu em relação à área pública federal cedida, nos termos da Portaria SPU nº 92, de 21 de março de 2014 (ou de outro documento equivalente que lhe substitua ou venha substituir);

b) que, em sendo necessário, retenha do Fundo de Participação dos Estados - FPE, destinado a Sergipe, o valor (estimado pelo próprio ente estadual em R\$ 3 milhões) para custear as indenizações a ocupantes de imóveis da área em questão, porquanto o Estado da Federação a isso se comprometeu perante a União;

Desse modo, o autor não postula a condenação da União nas mesmas obrigações cominadas ao Estado de Sergipe. Não parte, assim, da premissa de que a obrigação seria solidária e de que caberia também à União executar o projeto. Logo, sequer examino essa possibilidade.

Em relação ao primeiro pedido ("**a**"), não ficou minimamente claro **quais seriam "todos os meios administrativos"** à disposição da União para exigir do Estado de Sergipe que execute o projeto de regularização fundiária e de urbanização da área. Logo, aqui já vislumbro óbice ao acolhimento do pedido, sob pena de se conceder uma ordem excessivamente aberta - e indefinida - dirigida ao ente público federal.

Além disso, **não diviso, na postura da União, a inércia** verificada em relação ao Estado de Sergipe. É que a União tem sucessivamente admitido a cessão do imóvel para a execução do projeto, sem receber qualquer contrapartida. Além disso, recursos federais foram disponibilizados para o projeto, por meio do PROINVESTE. Ou seja, a União, dentro de sua esfera de competências, não tem se mostrado inerte.

No que se refere ao pedido constante no item "**b**", há **obstáculo adicional**. É que a **Constituição Federal veda expressamente a retenção de recursos** vinculados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, a qual admite apenas em duas hipóteses excepcionais - que não constituem o caso ora sob análise. Confira-se:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à

entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.

Registro que o art. 198, §2º, II e III, diz respeito à aplicação do percentual mínimo dos recursos em ações e serviços de saúde - o que, igualmente, não guarda pertinência com a hipótese dos autos.

Trata-se, assim, de tema claramente regulado pela Constituição Federal, que não autoriza a retenção de verbas do FPE em hipóteses como a presente. Nesse particular, o pleito autoral possui, assim, **óbice expresso no texto constitucional.**

Destarte, a hipótese é de parcial procedência dos pedidos, que merecem prosperar apenas em relação ao Estado de Sergipe.

3. Dispositivo

Ante o exposto, rejeito a preliminar e resolvo o mérito, na forma do art. 487, I, do CPC, **julgando parcialmente procedentes** os pedidos, para **condenar o Estado de Sergipe** a:

a) alocar os recursos necessários (estimados em R\$ 3.000.000,00 - três milhões de reais) para custear as indenizações a ocupantes de imóveis da área em questão, realizando, em seguida, os **pagamentos** devidos;

b) finalizar o processo licitatório em curso destinado à "execução dos serviços/obras de urbanização da Comunidade Malvinas, incluindo a Praça da Avenida Melício Machado, no Bairro Aeroporto, em Aracaju/SE" (Recursos do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e do Distrito Federal/PROINVESTE - Processo de Licitação - Concorrência nº 04/2017) ou deflagrar novo certame para esse fim; e

c) finalmente, superadas as etapas precedentes, efetuar as obras de urbanização e a regularização fundiária da comunidade local.

O detalhamento das medidas a serem adotadas pelo réu para o cumprimento das obrigações ora cominadas será realizado na fase de execução. Tendo em vista a natureza estrutural da demanda^{xiii} e a necessidade de implementação progressiva e gradual das medidas, cuja adequação pode variar conforme o suceder dos acontecimentos, o êxito da execução não recomenda a fixação, de antemão, de rígido rol de medidas executivas.^{xiv}

Por ora, então, a fim de concretizar as obrigações impostas, determino apenas que o réu **apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias: a)** levantamento com a discriminação dos titulares de imóveis beneficiários de indenização e do montante correspondente a cada indenização, bem como de cronograma previsto para o seu pagamento; **b) informações** quanto à homologação e à validade da Concorrência nº 04/2017, a fim de avaliar a possibilidade de contratação da empresa vencedora da disputa; diante da impossibilidade, cabe ao réu, no mesmo prazo, apresentar cronograma para a deflagração de novo procedimento licitatório. O descumprimento acarretará a imposição de **multa diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais)**.

Considerando que a apelação, em sede de ação civil pública, não possui efeito suspensivo automático (art. 14, Lei nº 7.347/85), o prazo fixado começa a fluir **a partir da intimação desta sentença**.

Deixo de fixar condenação ao pagamento de custas processuais e de honorários advocatícios, em face do que dispõe o art. 18 da Lei nº 7.347/1985, aplicável, por isonomia, também à parte ré.

Tendo em vista que parte dos pedidos foram julgados improcedentes, esta sentença **se submete à remessa necessária**, nos termos do art. 19 da Lei nº 4.717/1965, aplicável por analogia à ação civil pública, conforme o STJ (AgInt no Resp 1596028/MG, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 26/09/2017).

Sentença registrada no sistema PJe, dispensada sua publicação em órgão oficial (DO ou DJe), nos termos do art. 5º, caput, da Lei n. 11.419/2006.

Intimem-se, por meio eletrônico, em portal próprio disponibilizado (art. 5º, caput, e §§ 1º ao 6º, da Lei n. 11.419/2006).

Aracaju/SE, datado eletronicamente conforme rodapé deste documento.

Assinado eletronicamente

Juiz Federal **GUILHERME JANTSCH**,

Substituto da 2ª Vara/SJSE.

(Art. 1º, §2º, inc. III, da Lei n. 11.419/2006)

i É o que adverte André de Carvalho Ramos, na apresentação da obra citada na nota seguinte. Com efeito, se o Estado que adere voluntariamente ao tratado internacional simplesmente ignora o que os órgãos incumbidos de interpretar o tratado sobre ele dispõem, corre-se o risco de transformar o tratado "em peças de retórica, pois permite que cada país interprete o que é 'tortura', 'intimidade', devido processo legal' e outros comandos abertos dos textos de direitos humanos, gerando riscos de abuso e relativismo

puro e simples" (RAMOS, André Carvalho. Processo Internacional de Direitos Humanos. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 376).

ii Tradução constante da obra "Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU", resultante de parceria entre a Clínica de Direito Internacional dos Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e o Ministério Público Federal, que apresenta uma tradução para a língua portuguesa dos comentários formulados pelo Comitê de Direitos Humanos e pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgãos respectivamente do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). P. 258/259.

iii Conforme o art. 3º, I da Lei nº 11.455/2011, o conceito de saneamento básico abrange o "conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas."

iv Não se está, aqui, a invocar a dignidade da pessoa humana como uma espécie de "abracadabra jurídico", consoante critica José Reinaldo Lima Lopes, mas apenas a reconhecer que ela possui, como norma constitucional que é, determinada eficácia (LOPES, José Reinaldo de Lima. Direitos Sociais. Teoria e Prática. São Paulo: Método, 2006, p. 237).

v LIMA, Ruy Cirne. Princípios de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 105.

vi SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais:

alguns parâmetros ético-jurídicos. In NOVELINO, Marcelo (org.). Leituras complementares de direito constitucional. 4 ed. Salvador: Juspodium, 2010. P. 389-428; p. 405.

[vii](#) Ibidem.

[viii](#) ÁVILA, Humberto. A teoria dos princípios. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 174/175.

[ix](#) HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass T. The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes. New York-London: W. W. Norton & Company, 1999, p. 94.

[x](#) SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais - uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 347.

[xi](#) ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 35, abril. 2010. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao035/alexandre_aragao.html. Acesso em: 28 mar. 2020.

[xii](#) GARAPON, Antoine. O guardador de promessas: justiça e democracia. Trad. Franscisco Aragão. Lisboa: Piaget, 1996, p. 24.

[xiii](#) Sobre o conceito de litígio estrutural, bem como sobre as peculiaridades decisórias que lhe são próprias, vide: VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: Processos estruturais, org. ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix. Salvador: Juspodium, 2017, p 369-422.

[xiv](#) Sobre o modelo de ordens abertas e flexíveis em ações estruturais, vide: DANTAS, Eduardo Souza. Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019, p. 133/140.



Processo: **0800305-53.2018.4.05.8500**

Assinado eletronicamente por:

GUILHERME JANTSCH - Magistrado

Data e hora da assinatura: 28/03/2020 16:54:10

Identificador: 4058500.3620575



20032816325789000000003626322

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.jfse.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>