

Desafios e Perspectivas na Implementação de Sentenças em Ações Cíveis Públicas: Um Estudo de Caso sobre o Descumprimento pelo Poder Público em Goiânia

RESUMO

Este trabalho empírico apresenta uma análise sobre o descumprimento de decisões judiciais em Ações Cíveis Públicas (ACPs), com foco na esfera municipal e um recorte no caso de Goiânia; e, especificamente, nas demandas ambientais. O estudo aborda uma questão crucial para a administração da justiça: a efetividade das tutelas jurisdicionais na prática, identificando obstáculos enfrentados pelo município para cumprir suas obrigações judiciais o que resulta em problemas quanto à efetividade jurisdicional.

Por meio de uma abordagem metodológica integrada, que combina, *Process Tracing*, revisão sistemática da literatura e entrevistas semiestruturadas com procuradores municipais e servidores, o trabalho revela desafios estruturais e de "arquitetura" institucional. Entre as dificuldades destacam-se a ausência de mapeamento dos processos administrativos, a falta de regulamentação de procedimentos específicos, além de limitações de recursos humanos, técnicos e orçamentários. Essas deficiências resultam em atrasos na execução das decisões; reiterados casos de descumprimento; e penalidades financeiras elevadas, como multas diárias milionárias que oneram o orçamento municipal.

O estudo não se limita à descrição do problema, mas propõe, a partir dos achados de pesquisa, ações concretas para solução do mesmo, incluindo a elaboração de normas técnicas ou atos infralegais, com o objetivo de aprimorar a implementação das decisões judiciais e fortalecer a relação entre o Poder Executivo e o Judiciário. Assim, contribui para avançar na gestão da tutela jurisdicional e na efetividade da jurisdição ao promover uma maior segurança jurídica e eficiência administrativa.

Palavras-Chave: Descumprimento de decisões judiciais; Ações Cíveis Públicas; Gestão administrativa; efetividade da tutela jurisdicional; meio ambiente.

ABSTRACT

This empirical study analyzes the non-enforcement of judicial decisions in Public Civil Actions (ACPs), with a focus on the municipal level and, more specifically, on environmental litigation in the city of Goiânia. The research addresses a fundamental issue for the administration of

| | | | | |
|---|--|---|---|--|
|  |  INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS |  |  |  Universidade Potiguar |
|  |  FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE D COIMBRA |  DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA |  Instituto de Investigação Interdisciplinar |  Administração da Justiça |
|  |  Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário |  Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade |  LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES | |

justice: the effectiveness of judicial relief in practice, by identifying the institutional and operational obstacles faced by municipalities in complying with court rulings, which ultimately compromise the enforceability of judicial decisions.

Adopting an integrated methodological approach that combines process tracing, systematic literature review, and semi-structured interviews with municipal attorneys and public officials, the study uncovers structural and institutional design challenges. The main difficulties identified include the absence of administrative case mapping, lack of regulation of specific procedures, and significant human, technical, and budgetary constraints. These deficiencies result in delays in enforcement, recurrent instances of contempt of court, and the imposition of severe financial sanctions, such as multimillion-dollar daily fines that heavily impact municipal finances.

Beyond diagnosing the problem, the study advances concrete proposals derived from its empirical findings, including the drafting of technical regulations and sub-statutory acts designed to improve the implementation of judicial decisions and to strengthen the institutional relationship between the Executive Branch and the Judiciary. In doing so, it contributes to enhancing the governance of judicial relief and the effectiveness of adjudication, thereby fostering greater legal certainty and administrative efficiency.

Keywords: Non-enforcement of judicial decisions; Public Civil Actions; Administrative governance; Effectiveness of judicial relief; Environmental law.

Allan Pimentel Vila Nova (PPGDP/UFG) e Saulo de Oliveira Pinto Coelho (PPGDP/UFG)

Desempenho, eficiência e efetividade em organizações da Justiça

Introdução

A questão do descumprimento de decisões judiciais proferidas em Ações Cíveis Públicas (ACPs) pelo Poder Público representa um desafio central para a efetividade do sistema de justiça e para a proteção de direitos fundamentais no Brasil. No contexto do Município de Goiânia, essa problemática assume uma dimensão ainda mais relevante devido à recorrência do não cumprimento das sentenças, mesmo diante de imposições de sanções

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
|  |  INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS |  Universidade de Brasília |  |  Universidade Potiguar |
|  |  1290 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE D COIMBRA |  DGPJ DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA |  Iluris Instituto de Investigação Interdisciplinar |  AJUS Administração da Justiça |
|  |  GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário |  InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade |  LIOrg Linguagem, Instituições e Organizações | |

financeiras de grande porte, como multas diárias milionárias. Essas penalidades, ao onerarem o erário público, comprometem recursos que poderiam ser destinados a outras políticas públicas essenciais e, ao mesmo tempo, minam a confiança da sociedade nas instituições estatais. Este é o contexto-problema da presente pesquisa.

Este trabalho empírico, em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás, tem como objetivo central diagnosticar as principais dificuldades enfrentadas pelo município de Goiânia para cumprir suas obrigações judiciais e propor estratégias que contribuam para a melhoria da efetividade do sistema de justiça na esfera municipal.

A pesquisa parte do pressuposto de que o cumprimento das ACPs é uma tarefa complexa (decorrente da própria complexidade de tais ações), que demanda, portanto, mais que uma atuação jurídica tradicional das procuradorias municipais, uma gestão (administração da justiça na esfera do executivo) do processo de cumprimento de tais sentenças dentro da administração pública municipal, incluindo a articulação e a colaboração de diversos órgãos administrativos, para uma gestão eficiente, muitas vezes fragilizada por limitações estruturais, institucionais e políticas.

O foco principal é a análise dos procedimentos utilizados pelo município para atender (ou responder) às ordens judiciais, especialmente na esfera ambiental, em que as ações envolvem questões de alta complexidade, como recuperação de áreas degradadas e regularização fundiária.

Assim, o estudo pretende oferecer uma compreensão aprofundada dos motivos que levam ao padrão de reincidência no descumprimento dessas decisões, bem como sugerir soluções práticas, como a elaboração de normas técnicas ou atos infralegais, com o objetivo de fortalecer a efetividade das decisões judiciais e promover uma gestão pública mais eficiente e transparente.

Para tal, realizou-se inicialmente uma revisão de literatura (aproximativa à revisão sistemática), para mapeamento dos estudos científicos que versam sobre os problemas de descumprimento de ações civis públicas no Brasil (revisão de escopo) e, em seguida, análise dos principais achados contidos nessa literatura acerca dos desafios para implementação de decisões em ACP no nosso país (revisão integrativa).

Na sequência, a pesquisa se dedica à realização de entrevistas com os diversos atores-chave, no contexto do caso em estudo: ACPs em meio ambiente com condenações ao município de Goiânia. Aplicou-se instrumento de coleta de dados, devidamente aprovado no comitê de ética, na modalidade entrevista semi-estruturada, com achados relevantes sobre os desafios e principais motivos do reiterado descumprimento de sentenças em ACP pela administração municipal.

Por fim, realizou-se um mapeamento de informações relativas aos processos judiciais identificados em que há descumprimento de sentença em ACP por parte do município e realizou-se estudo empírico sobre a tramitação dos mesmos na esfera administrativa



municipal. Para tal, utilizou-se do *Process Tracing*, um método qualitativo para rastreamento de processos e identificação de inconsistências (mecanismos geradores do resultado) e oportunidades de aprimoramento, focando na busca por identificação dos mecanismos que explicam o descumprimento reiterado de ACPs no município estudado.

Como principais resultados da pesquisa, constata-se a existência de múltiplos fatores a colaborar para o descumprimento das ACPs: ausência de regulamentação clara de procedimentos para cumprimento das sentenças e sua verificação; desafios quanto à disponibilidade de recursos humanos e disponibilidade orçamentária; no caso ambiental, problemas estruturais de gestão, envolvendo os sistemas de informação ambiental no município, denotando dificuldades de ordem técnica; instabilidade na continuidade administrativa, posto que as sucessivas trocas de gestão se revelaram como um dificultador; falta de sinergia entre as secretarias municipais e outros problemas na esfera política também corroboram para o estado de coisas pesquisado.

1. Panorama empírico das ACPs no Brasil: uma revisão de literatura sobre o (des)cumprimento

A pesquisa empírica utilizada nesta seção sintetiza os achados dos estudos mapeados, revelando um panorama multifacetado sobre o (des)cumprimento das ACPs no Brasil, na qual busca identificar os principais fatores que influenciam a frequência de cumprimento das ACPs, as lacunas institucionais e processuais destacadas, bem como sugestões de melhoria através de uma revisão bibliográfica que se aproxima de uma estratégia de revisão sistemática.

Inicialmente, procedeu-se à identificação de estudos empíricos (teses, dissertações, artigos acadêmicos, relatórios institucionais) fundamentados em dados, com foco na execução, no cumprimento ou no descumprimento de ACPs no território brasileiro.

Em seguida, foram utilizados termos de busca nos metadados (título, resumo, palavras-chave), a saber, “Ação Civil Pública” ou ACP, combinados com “execução” ou “cumprimento” ou “descumprimento”.

No que tange aos critérios de inclusão e exclusão, considerou-se a inclusão de estudos empíricos que abordassem o tema do cumprimento ou descumprimento de ACPs e a exclusão de textos de natureza puramente doutrinária ou de orientação normativa/legislativa, bem como de casos isolados desprovidos de abordagem empírica robusta.

A pesquisa inicial foi realizada em diversas bases de dados, incluindo *Google Scholar*, *Jstor*, *Scielo*, *JusLaboris*/TST e *LexML*. Após a busca geral, a filtragem e a coleta de dados envolveram a leitura do título, resumo, conclusão para confirmar a relevância, seguida do registro de dados de cada estudo, a exemplo do autor, ano, tipo, amostragem, principais achados e conclusões sobre o papel do Poder Público.



No contexto de uma análise aprofundada acerca da produção empírica referente ao cumprimento das Ações Cíveis Públicas (ACPs) no Brasil, especialmente no que se refere à conduta do Poder Público na fase de execução das sentenças, as fontes disponíveis oferecem uma perspectiva multifacetada que evidencia tanto os obstáculos enfrentados por esses instrumentos jurídicos quanto os mecanismos empregados na busca por sua efetividade.

A judicialização de direitos fundamentais, como saúde, educação e meio ambiente, decorre, em grande medida, da inércia ou da atuação deficiente da Administração Pública no cumprimento de seus deveres constitucionais.

Diante desse cenário, conforme aponta Martins (2016), a conduta do Poder Público no estágio de cumprimento de sentença em ACPs evidencia, de modo recorrente, uma posição de resistência e, por vezes, de responsabilidade por prejuízos. Observa-se, de forma frequente, a atuação do ente público, sejam municípios, Estados ou a União, no polo passivo dessas ações, caracterizando uma realidade em que visam compelir a adoção de medidas reparatórias, de recuperação ou de prevenção de danos nessas áreas.

De igual modo, segundo Almeida e Barbosa (2024), há uma tendência à responsabilização de agentes públicos e de entidades vinculadas ao Poder Público, que podem ser responsabilizados por suas ações diretas ou por omissões que agravaram ou facilitaram ao estágio atual que se encontram esses direitos violados.

Nesse sentido, há evidências no escopo da produção empírica que indicam que órgãos e entidades públicas frequentemente assumem responsabilidade por agressões ao meio ambiente ou, como discorre Bueno (2024) por negligências na área da saúde que resultam em improbidade administrativa.

Na seara ambiental, por exemplo, essa resistência inicial do Poder Público em relação ao cumprimento de obrigações decorrentes de Ações Cíveis Públicas ambientais manifesta-se de diversas maneiras: inicialmente, conforme apontado por Junior e Barbosa (2024), uma postura de aversão às alternativas consensuais, como os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs).

Com o crescimento urbano desordenado e a consolidação dessas ocupações, as Ações Cíveis Públicas ambientais tornam-se ainda mais complexa na fase de execução, marcada pela incidência de ações que, muitas vezes, refletem uma resistência institucional a cumprir integralmente as determinações judiciais, bem como por uma série de obstáculos que dificultam a efetiva reparação e mitigação dos danos ambientais. Assim, esse quadro evidencia a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização, responsabilização e implementação de medidas judiciais, de modo a reduzir a persistente resistência ao cumprimento das determinações judiciais e garantir a efetiva tutela ambiental por meio das ACPs.



Ademais, em relação às decisões, na análise empírica das Ações Civis Públicas ajuizadas no âmbito do projeto “Amazônia Protege”, Aguiar Junior (2022), pontuou que após a prolação de sentenças favoráveis, a reparação efetiva dos danos ambientais apresentou-se de forma parcial, muitas vezes limitando-se à imposição de obrigações de fazer, como a implementação de projetos de recuperação de áreas degradadas ou de medidas de revitalização de ecossistemas, ao passo que condenações por danos materiais ou danos extrapatrimoniais permaneceram pouco frequentes.

Referida limitação decorreu, em parte, da complexidade na quantificação dos danos e na identificação dos responsáveis, sobretudo em casos em que há dificuldades de representação ou de comprovação do dano causado. Uma parcela significativa das ACPs, como demonstrado em estudos referentes à Amazônia Legal, revela que aproximadamente 22% desses processos não resultam em reparação ou indenização efetiva, atribuída, frequentemente, à dificuldade de identificar o autor do dano ou a obstáculos processuais que impedem a tramitação célere e eficaz dessas ações.

Além disso, há situações em que a omissão do próprio Poder Público contribui para o fracasso na execução das determinações judiciais, como no caso de não disponibilização de meios necessários, impossibilitando a efetivação concreta de obrigações reconhecidas judicialmente.

Como observado por Almeida e Barbosa (2024) no município de Pombal no estado da Paraíba, embora referido instrumento represente uma das principais estratégias para a resolução extrajudicial de conflitos ambientais, há uma tendência no âmbito das autoridades públicas de demonstrar resistência a firmar esses acordos, de modo que o Ministério Público (MP) tende a recorrer ao sistema judicial por meio de múltiplas ações civis públicas.

Em outro estudo de caso de Ação de Civil Pública, Viana e Burgos (2005) pontuaram que a prefeitura de Angra dos Reis-RJ evidenciou que a apresentação do Termo de Ajustamento de Conduta (TCA) pelo MPF “foi percebido como uma forma de intervenção federal sobre a administração municipal, com a sobreposição da vontade da União sobre a local. Não surpreendeu, por isso mesmo, a nítida falta de entusiasmo da prefeitura com o cumprimento dos seus termos.”

Outrossim, destaca-se uma análise de ACPs ambientais promovidas pelo Ministério Público Federal (MPF) no Estado do Ceará, na qual constatou-se que aproximadamente 10,1% dos réus eram pessoas jurídicas de direito público, cuja responsabilização decorria, em sua maioria, de omissões ou de atos comissivos que contribuíram para o agravamento da degradação ambiental.

Ao compreendermos acerca dessa resistência reflete-se sobre uma “falta de entusiasmo” por parte das autoridades em cumprir formalmente os compromissos assumidos, bem como uma aparente “indiferença” à implementação de medidas de reparação ou mitigação



de danos ambientais, muitas vezes percebidas como intervenções externas à sua autonomia ou às suas próprias competências institucionais.

Além da resistência do Poder Público, diversos fatores intrínsecos ao sistema jurídico e processual dificultam o cumprimento integral das ACPs. Como pontuado por Dörr e Damacena (2018) no estudo acerca dos limites e possibilidades de intervenção judicial em políticas públicas de meio ambiente, certas decisões judiciais consideraram inviável a atuação do Poder Judiciário em questões relacionadas às políticas públicas ambientais. O argumento principal é de que essa função é exclusiva do Poder Executivo, o qual possui a legitimidade democrática e a discricionariedade necessária para definir quais ações e prioridades devem receber recursos orçamentários.

Assim, a intervenção judicial, segundo esses entendimentos, configuraria uma violação ao princípio da separação de poderes e à reserva do possível ao restringir a atuação do Judiciário às suas funções específicas e deixando a formulação de políticas públicas para o âmbito competente do Executivo.

Por outro lado, como pontua Demari (2008) existem desafios inerentes à efetivação plena do cumprimento das Ações Cíveis Públicas (ACPs) que combinam fatores jurídicos, processuais e políticos.

Considerando seu estudo acerca da Ação Civil Pública na fase de liquidação e cumprimento, observa-se, a princípio, a ausência de dispositivos legais específicos que regulam de maneira detalhada o procedimento de execução de sentenças em ACPs ambientais de que modo que se impõe a necessidade de adaptações do Código de Defesa do Consumidor, bem como do Código de Processo Civil (CPC).

A insuficiência normativa, por sua vez, resulta em um cenário de grande complexidade, uma vez que as condenações nesses tipos de ações frequentemente apresentam elementos de generalidade, além de envolver partes que não participaram do processo originário, o que dificulta a aplicação de regras processuais tradicionais.

Somado a isso, destaca-se uma postura de resistência agravada por aspectos evidenciados na própria atuação do Ministério Público, a qual Colombo (2020) critica em seu estudo sobre a abordagem resolutiva do órgão na resolução de conflitos ambientais, especialmente à luz dos resultados das Ações Cíveis Públicas ajuizadas perante o Tribunal de Justiça de São Paulo.

Segundo o autor, referida conduta é frequentemente percebida como demandista, burocrática e excessivamente lenta, características que se refletem na morosidade com que as obrigações impostas ao Poder Público são efetivadas. Essa lentidão, por sua vez, contribui para a continuidade dos conflitos, dificultando a realização de uma tutela jurisdicional realmente eficaz.



Diante da interligação entre os estudos apontados, retoma-se os autores Viana e Burgos (2005) em que há uma percepção crescente por parte da sociedade civil de que, apesar das vitórias judiciais, as ACPs muitas vezes não possuem a "força política suficiente" para pressionar o Estado a cumprir integralmente suas obrigações ambientais.

Nesse sentido, o cenário resulta em uma efetividade limitada dessas ações, uma "falta de efetividade prática", que evidencia a necessidade de aprimoramentos na estrutura jurídica, processual e institucional, de modo a assegurar que as decisões judiciais tenham impacto real e duradouro na conservação ambiental e na reparação dos danos ambientais.

Dessa maneira, essa situação evidencia o desafio enfrentado no Brasil de fomentar uma cultura institucional que incentive a cooperação, promova a eficiência e reafirme o compromisso das autoridades públicas com o cumprimento das decisões judiciais. Além disso, revela a necessidade de uma maior racionalização dos recursos e de uma postura mais proativa, capaz de superar obstáculos tanto de ordem burocrática quanto de resistência política, a fim de garantir uma efetiva e célere tutela ambiental.

Inicialmente, a atuação persistente e "resolutiva" do Ministério Público emerge como um elemento central nesse processo¹ conforme pontuado no estudo empírico realizado no município de Manaus por Ribeiro de Miranda, Nascimento e Nogueira (2020). A intervenção contínua do órgão ministerial tende a exercer um papel catalisador na força de implementação de obrigações judiciais, especialmente ao pressionar o Poder Público para a adoção de medidas que, muitas vezes, permaneciam inexistentes ou inviáveis de serem executadas sem um estímulo externo.

Além disso, conforme Viana e Burgos (2005), as decisões judiciais podem atuar como instrumento para resolver ambiguidades interinstitucionais, resolvendo "zonas cinzentas" de competência entre os entes federativos, as quais, muitas vezes, têm sido usadas como justificativa para a inação ou para retardamento na efetivação de medidas ambientais.

Nesse contexto, a clara delimitação de responsabilidades por meio de decisões judiciais impede que essa ambiguidade seja instrumentalizada como obstáculo à implementação de políticas e ações concretas.

Outro fator de destaque pontuado pelos autores quanto ao cumprimento pelo Poder Público refere-se à exposição pública e à mobilização da mídia, que podem gerar pressão política e um "constrangimento moral" às autoridades públicas. Este efeito de pressão social frequentemente atua como um impulsionador do cumprimento das obrigações, uma vez que o impacto da opinião pública e a repercussão midiática tendem a aumentar o senso de responsabilidade das autoridades na observância das determinações judiciais.



Embora o cumprimento não decorra de imposição direta da sentença, verifica-se uma resposta satisfatória que atende às demandas ambientais, demonstrando uma possível evolução na cultura de respeito às decisões judiciais e às obrigações de proteção ambiental.

Assim, esses fatores, individualmente ou em conjunto, configuram elementos essenciais para o fortalecimento do *compliance* ambiental ao promover avanços na efetividade da proteção jurídica e na realização de políticas ambientais.

2. Entrevistas semiestruturadas com servidores efetivos do município de goiânia acerca do cumprimento das decisões em ACP's.

A complexidade inerente ao objeto do trabalho empírico – o descumprimento de decisões judiciais proferidas em Ações Civis Públicas (ACPs) no âmbito da Administração Municipal de Goiânia – demanda uma compreensão aprofundada tanto das dinâmicas internas quanto das influências externas que incidem sobre a gestão pública.

Nesse contexto, a entrevista semiestruturada revelou-se um instrumento metodológico particularmente adequado para apreender aspectos determinados da compreensão humana em profundidade, explorando as dimensões da percepção dos entrevistados. No contexto específico deste trabalho, tal objetivo traduz-se na busca por compreender o *modus operandi* de servidores e procuradores que lidam cotidianamente com as demandas judiciais, desvelando os saberes e as práticas que orientam suas ações.

Em complemento, a importância de informações que auxiliem no diagnóstico dos obstáculos que dificultam o cumprimento das decisões judiciais. Isso porque a entrevista possibilita, por exemplo, a apreensão da percepção dos auditores fiscais sobre a fundamentação das ações judiciais ou a visão dos procuradores sobre a qualidade dos subsídios enviados pelos órgãos técnicos.

Em outro giro, compreender os fluxos de comunicação e as relações de colaboração entre os diferentes órgãos municipais envolvidos na gestão ambiental (como a Procuradoria-Geral do Município - PGM, a Agência Municipal do Meio Ambiente - AMMA e a Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLANH), bem como as interações com agentes externos, como o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Diante disso, identificar os impactos de fatores contextuais, como a alternância de gestão e as restrições orçamentárias, sobre as atividades administrativas e o cumprimento das decisões judiciais. A entrevista permite, assim, avaliar como tais fatores



modulam a ação dos agentes públicos e influenciam a capacidade do município de efetivar as decisões judiciais proferidas em matéria ambiental.

Nesse sentido, a pesquisa fora submetida em 21/02/2025 ao Comitê de Ética e Pesquisa (CEP), processo nº 86594225.9.0000.5083, com aprovação em 24/04/2025. Após o lapso temporal de 60 (sessenta) dias, a realização das entrevistas pautou-se pelo convite formal aos potenciais participantes para atuarem como voluntários, com a garantia expressa de que a recusa em participar de qualquer etapa não acarretaria qualquer tipo de sanção ou prejuízo.

Destaca-se que todas as entrevistas foram conduzidas dentro da Administração Pública Municipal e a escolha dos entrevistados se deu em razão da área na qual estão lotados, ou seja, quanto às ACP's na seara ambiental, por exemplo, foram entrevistados procuradores municipais lotados na Procuradoria Especializada Judicial de Patrimônio e Meio Ambiente.

A elaboração dos roteiros de entrevista, por sua vez, que orientaram as conversações com procuradores municipais e servidores efetivos, fundamentou-se nos objetivos gerais da pesquisa com temas acerca dos cumprimentos das Ações Cíveis Públicas.

Assim, as questões foram formuladas de modo a serem abertas e a propiciarem respostas elaboradas pelos entrevistados, afastando-se perguntas que pudessem induzir a respostas binárias, como "sim" ou "não".

Um dos pontos de maior consenso entre os entrevistados reside na percepção da complexidade inerente ao cumprimento das ACPs. A efetivação das medidas determinadas judicialmente invariavelmente demanda a articulação de diferentes secretarias e órgãos da administração pública, cada um com suas próprias competências, prioridades e recursos. A esta intrincada teia administrativa, soma-se a diversidade de obrigações que podem ser impostas ao Poder Público, desde a realização de obras e serviços até a abstenção de determinadas condutas e o pagamento de indenizações, o que exige uma coordenação precisa e um planejamento estratégico para garantir o cumprimento integral das decisões judiciais.

Ainda no plano administrativo, a ausência de rotinas e protocolos formalizados para o recebimento, o processamento e o cumprimento das decisões judiciais emergem como um dos principais entraves à efetividade das ACPs.

Isso ocorre porque a inexistência de um fluxo de trabalho padronizado e de instrumentos normativos que regulem o trâmite das demandas judiciais no âmbito da Administração Pública Municipal gera um ambiente de incerteza e discricionariedade, em que



o cumprimento das decisões fica sujeito a "combinados" informais e à boa vontade dos agentes públicos, o que compromete a celeridade e a segurança jurídica do processo.

Não menos relevante é o impacto das mudanças de gestão sobre o cumprimento das ACPs. A cada eleição municipal, a troca de governo acarreta uma série de modificações na estrutura administrativa, na alocação de recursos e nas prioridades políticas, o que, inevitavelmente, afeta a continuidade das ações e projetos em andamento. A reorganização da máquina pública, a realocação de servidores e a rotatividade de cargos comissionados geram um período de instabilidade e indefinição, em que o cumprimento das decisões judiciais pode ser relegado a segundo plano, comprometendo a efetividade das ACPs.

A comunicação deficiente entre os diversos órgãos da administração pública municipal e entre estes e os agentes externos, como o Ministério Público e o Poder Judiciário, também se configura como um obstáculo à efetividade das ACPs. Assim, a falta de diálogo e de troca de informações entre os atores envolvidos no processo dificulta a coordenação das ações e contribui para a morosidade na tramitação das demandas judiciais.

A questão orçamentária, por sua vez, emerge como um fator crítico para o cumprimento das ACPs. As obrigações impostas ao Poder Público em decorrência das decisões judiciais frequentemente demandam investimentos significativos em áreas como recuperação ambiental, saneamento básico, infraestrutura urbana e políticas sociais, o que exige um planejamento financeiro cuidadoso e a alocação de recursos adequados. A escassez de recursos e a falta de previsão orçamentária para o cumprimento das decisões judiciais inviabilizam a efetivação das medidas determinadas, comprometendo a efetividade das ACPs.

A necessidade de aprimorar a qualificação técnica e o conhecimento jurídico dos servidores públicos também foi apontada como um fator relevante para o cumprimento das ACPs. Nesse sentido, foi abordada a complexidade das questões ambientais, urbanísticas e sociais que são objeto das ações judiciais e exige que os agentes públicos possuam um conhecimento especializado e uma compreensão abrangente das normas e dos princípios que regem a matéria.

A legitimidade das ações judiciais, por outro lado, é, de forma geral, reconhecida pelos entrevistados, que consideram que as ACPs representam um instrumento importante para garantir o cumprimento das leis e a proteção dos direitos fundamentais. No entanto, a percepção da legitimidade das ações não se traduz, necessariamente, em um engajamento proativo do Poder Público no cumprimento das decisões judiciais, o que evidencia



a necessidade de fortalecer os mecanismos de controle social e de responsabilização dos agentes públicos.

Outrossim, os desafios operacionais e estruturais enfrentados pela administração pública municipal também se configuram como obstáculos à efetividade das ACPs. A falta de equipamentos, de recursos humanos e de uma estrutura administrativa adequada dificulta o cumprimento ágil das decisões judiciais, especialmente nos casos em que são necessárias ações de fiscalização, monitoramento e execução de obras e serviços.

Por fim, relatou-se que a burocracia excessiva e a falta de coordenação entre os diferentes órgãos da administração pública também contribuem para a morosidade e a ineficiência do processo.

3. *Process Tracing*: método qualitativo para rastreamento de processos e identificação de inconsistências (mecanismos geradores do resultado de descumprimento das ACPs) e oportunidades de aprimoramento

O *process tracing*, como ferramenta analítica, surgiu, originalmente, no âmbito da Psicologia Cognitiva nos anos 1960, com a finalidade de entender como as pessoas faziam escolhas ao analisar as etapas intermediárias desse processo mental.

Conforme pontua Lenine et al. (2023), trata-se de um método reconhecido como uma das principais abordagens qualitativas para identificar relações causais ao longo do tempo, tornando-se cada vez mais utilizado no Brasil. As definições, por sua vez, são múltiplas, considerando a complexidade do tema e a divergência quanto à conceituação da literatura especializada.

Em síntese, Perissinotto (2023), o descreve como um “método cujo foco analítico não recai sobre as causas e os resultados, mas sobre os mecanismos causais intermediários que os vinculam”.

Tais mecanismo causais não se referem às variáveis, mas sim as partes interligadas entre si, ou seja, o que de fato conecta à causa ao seu efeito. Isso porque essa relação – causa e efeito – não é estática, necessitando, portanto, de evidências para que se obtenha um estudo descritivo.



Nesse sentido, o *process tracing*, como primeira tentativa de conceituação, fora elaborada por George McKeown (1997) e teria o potencial de:

“(...) descobrir quais estímulos os atores atendem; o processo de decisão que faz uso desses estímulos para chegar a decisões; o comportamento real que ocorre; o efeito de vários arranjos institucionais sobre atenção, processamento e comportamento; e o efeito de outras variáveis de interesse em atenção, processamento e comportamento (George; McKeown 1985, p. 35, *apud* Trampusch; Palier, 2016, p. 438).”

Em relação ao tema proposto nesse trabalho empírico, para o método de *process tracing*, não basta apenas afirmar que a regulamentação de processos internos trará uma maior efetividade das decisões. É preciso, entretanto, descrever qual(is) evidência(s) em concreto descreve o fenômeno para a ineficiência das decisões nas Ações Cíveis Públicas Ambientais no município de Goiânia.

A importância, diante do exposto, é descrever inferências causais a partir de evidências em uma sequência temporal de eventos. Destaca-se, por oportuno, que o fenômeno é explicado a partir de poucos casos (ou caso único) de maneira aprofundada.

Nesta abordagem, o foco principal é responder à questão: “*se minha explicação é verdadeira, qual será o processo específico que leva ao resultado?*”, ou seja: *se a falta de mapeamento dos processos administrativos corrobora para a inefetividade das decisões em ACPs, quais serão os mecanismos causais para este quadro?*

A metodologia do *process tracing* afigura-se particularmente adequada à presente investigação, porquanto transcende a mera constatação do descumprimento decisório — o resultado em si —, e se concentra na compreensão dos mecanismos causais subjacentes, desvendando o *modus operandi* que conduz a tal desfecho.

Em vez de se limitar à observação do não cumprimento das decisões judiciais, o método busca explicitar os fatores e a sequência de eventos que culminam nesse resultado, especificamente no contexto em análise. Assim a abordagem metodológica de rastreamento de processos é, frequentemente, utilizado em estudos de caso detalhados, situados em contextos espaciais e temporais específicos. (Bennett; Checkel, 2015, p. 9)

Posto isso, no intuito de compreender melhor a forma que o Município de Goiânia enfrenta o trâmite das Ações Cíveis Públicas em matéria ambiental e a importância



do contexto tempo-espaço no *process tracing*, fora requerida a listagem de todos os processos nos últimos 10 (dez) anos perante o Tribunal de Justiça de Goiás, através do processo administrativo nº 202307000428286.

A obtenção da listagem tem por objetivo fornecer uma base de dados consolidada e confiável, fundamental para o diagnóstico e a compreensão do desempenho do Município de Goiânia nos procedimentos administrativos relacionados às ações civis públicas ambientais.

O levantamento, portanto, visa identificar as principais ações desse tipo ao permitir a elaboração de uma linha do tempo detalhada que abranja os eventos relacionados ao seu cumprimento ou descumprimento, com ênfase na análise do contexto temporal.

A partir dessa análise, busca-se medir a eficácia das estratégias implementadas pelo ente municipal na observância das decisões judiciais, identificar padrões recorrentes de atuação, desafios que se apresentam com frequência e áreas específicas que demandam aprimoramentos.

Assim, o estudo contribui para o aprimoramento da gestão pública ambiental ao promover maior eficiência na implementação das políticas e ações voltadas à proteção do meio ambiente em conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

Nesse processo de rastreamento, o *software* Atlas.Ti desempenhou um papel crucial ao possibilitar a criação de codificações que permitiram agrupar e, posteriormente, correlacionar as informações por meio de gráficos, viabilizando a obtenção de dados e resultados consistentes.

A análise dos documentos SEI (Sistema Eletrônico de Informações), a exemplo dos processos nº 22.6.000010474-1; 23.6.000002449-3; 23.6.000011217-1 e 22.6.000010489-0, das transcrições das entrevistas e das sentenças proferidas nas Ações Civis Públicas nº 0418229-70.2014.8.09.0051; 0440176-83.2014.8.09.0051; 5437036-38.2023.8.09.0051 e 0047557-13.2014.8.09.0051 ilustra a coleta de CPOs, revelando as interações, as falhas de comunicação e as justificativas apresentadas pelos diferentes atores envolvidos na dinâmica de cumprimento (ou descumprimento) das ACPs.

Diante de toda a documentação acima, a codificação realizada no Atlas.Ti permitiu identificar padrões recorrentes e conexões significativas entre os diferentes elementos analisados.

A sucessão de despachos e informes internos que evidenciam a necessidade de um engenheiro civil para a elaboração do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) e a dificuldade em nomeá-lo, com uma secretaria remetendo a responsabilidade à



outra, configura um CPO de mecanismo que demonstra a interrupção no fluxo de trabalho e, por conseguinte, o entrave ao cumprimento da decisão judicial.

Outrossim, a pesquisa identifica CPOs (Observações do Processo Causal) de resultados auxiliares, a exemplo da multa judicial acumulada em decorrência do descumprimento da sentença de implantação do Parque Morro dos Macacos, cujo montante atinge a expressiva cifra de R\$ 2.145.918,13.

O valor expressivo, por sua vez, reforça a plausibilidade da hipótese de que os obstáculos existentes impedem o cumprimento da obrigação. Dessa forma, a reiteração contínua de pedidos por parte do ente municipal ao longo de anos, sem que se vislumbre uma solução completa para a questão, também se qualifica como CPO de resultados auxiliares, indicando a persistência dos mecanismos causais que conduzem ao descumprimento.

Em conclusão, as diversas causas identificadas (falta de regulamentação, limites orçamentários, falta de prioridade política, entre outras) não atuam de forma isolada, mas sim em conjunto, contribuindo para o mesmo resultado (o descumprimento da ACP).

Conclusões e Recomendações

O cenário do descumprimento das Ações Civas Públicas (ACPs) ambientais pelo Município de Goiânia se apresenta como um mosaico complexo, cujas peças estão intrinsecamente ligadas a desafios ao mesmo tempo jurídicos e administrativos, injunções políticas e limitações orçamentárias.

Observa-se uma notável ausência de uma regulamentação clara e de procedimentos padronizados para a condução de desocupações em Áreas de Preservação Permanente (APPs). Essa lacuna, agravada por prazos processuais exíguos e pela falta de uma individualização precisa do objeto nas ações judiciais, resulta em entraves e demoras significativas no trabalho da auditoria fiscal.

A problemática se aprofunda ao considerarmos as deficiências estruturais que permeiam o sistema. Assim, a coexistência de múltiplos sistemas de consulta, frequentemente desconectados entre si, a carência de dados completos e fidedignos sobre a titularidade das terras, as falhas identificadas no Sistema de Informações Geográficas (SIGO), e a escassez de profissionais especializados, como topógrafos, atuam em conjunto para retardar a coleta de informações cruciais e a elaboração de relatórios técnicos atualizados.

Soma-se a esse quadro a restrição de recursos humanos e operacionais, manifestada no número limitado de auditores fiscais e na falta de apoio em áreas de risco, o que, por sua vez, contribui para a anulação de autos por prescrição e para a perda de ações judiciais em desfavor do município. A instabilidade administrativa, decorrente das sucessivas

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
|  |  INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS |  Universidade de Brasília |  |  Universidade Potiguar |
|  |  1290 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE D COIMBRA |  DGPJ DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA |  Iluris Instituto de Investigação Interdisciplinar |  AJUS Administração da Justiça |
|  |  GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário |  InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade |  LIOrg Linguagem, Instituições e Organizações | |

trocas de gestão, também exerce um impacto negativo, interrompendo a continuidade dos processos e demandando um tempo considerável para que as novas equipes se adaptem e assimilem as demandas.

A análise dos dados revela que o descumprimento das ACPs ambientais não pode ser atribuído a uma única causa, mas sim a uma intrincada rede de fatores inter-relacionados. A complexidade burocrática e a falta de sinergia entre as secretarias municipais na obtenção de levantamentos topográficos e informações sobre a ocupação do solo emergem como elementos críticos, gerando interrupções no fluxo de trabalho e retardando o cumprimento das decisões judiciais. Por sua vez, as multas diárias acumuladas, que atingem cifras expressivas, servem como um indicativo da persistência dos mecanismos causais que perpetuam o descumprimento.

Diante desse cenário, diversas fontes e entrevistas apontam para a necessidade de implementar melhorias substanciais para assegurar o cumprimento das decisões judiciais em ACPs ambientais. Entre as medidas sugeridas, destacam-se: a criação de uma regulamentação específica e de um protocolo detalhado para o processamento e cumprimento das ACPs, o estabelecimento de uma estrutura dedicada à atualização normativa no âmbito da Diretoria de Planejamento e Gestão do Plano Diretor, e o fomento à colaboração interinstitucional, atribuindo ao Ministério Público, como autor da ação, a responsabilidade pelo levantamento topográfico da área.

Ademais, aponta-se a integração de sistemas entre a Secretaria de Habitação e outros departamentos de regularização, a celebração de convênios com cartórios para a integração de dados e com a Polícia Militar para o apoio na identificação dos ocupantes das áreas públicas, e a comunicação formal pela Procuradoria-Geral do Município (PGM) das mudanças no entendimento judicial sobre temas relevantes aos órgãos envolvidos, também são consideradas ações de grande importância.

A proposta de mapear os processos administrativos para a condução de demandas em ACPs ambientais, formalizando-os em uma norma técnica ou minuta de ato infralegal, emerge como um resultado concreto, visando aprimorar o cumprimento das decisões judiciais e promover a eficiência e a transparência na gestão pública municipal. Essa iniciativa, em suma, possibilitaria uma visualização clara dos processos, a compreensão das tarefas e responsabilidades de cada agente envolvido, e a identificação de possíveis falhas na coordenação entre os diferentes atores.



Referências

ALMEIDA JUNIOR, A. L. de; BARBOSA, E. M. Ação civil pública ambiental como instrumento de desenvolvimento da gestão municipal no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos: estudo do caso da desativação do “Lixão” do Município de Pombal no Estado da Paraíba. *RGSA – Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 18, n. 12, p. 1-18, 2024.

BARCELOS, A. P. de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (orgs.). *Direitos fundamentais orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

CONTI, J. M. *Planejamento orçamentário da administração pública*. Tese de titularidade – Faculdade de Direito da USP. São Paulo: edição do autor, 2017.

FLICK, U. *Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa*. Porto Alegre, RS: Bookman, 2004.

KRIPKA, R.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa. *Atas CIAIQ2015. Investigação Qualitativa em Educação/Investigación Cualitativa en Educación*, v. 2, p. 243-247, 2015.

LENINE, E.; GRIZENTI, E.; BIA, A.; CARDOSO, B. (2023). Process tracing na Ciência Política e nas Relações Internacionais brasileiras: uma análise bibliométrica (2012-2023). *Revista Carta Internacional*, 18(3), e1365. DOI: 10.21530/ci.v18n3.2023.1365.

LINS, J. G. G.; FEITOSA, G. R. P. Ministério Público Federal e a tutela ambiental: um estudo empírico sobre a eficácia da ação civil pública como instrumento processual. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico>. Acesso em: 25 jun. 2025.

MAIA, R. C. M. (Org.). *Métodos de pesquisa em comunicação política*. Salvador: Edufba, 2022.

RIBEIRO DE MIRANDA, S. C.; NASCIMENTO, I. R. do N.; NOGUEIRA, S. C. S. Ocupação irregular em área de preservação permanente: análise da atuação do Ministério Público no igarapé do Crespo no município de Manaus. *RESMPU*, Brasília, v. 2, n. 1, e-2101, jan./jun. 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/391539109_Ocupacao_irregular_em_area_de_preservacao_permanenteIrregular_occupation_in_a_permanent_preservation_area_analise_da_atuacao_do_Ministerio_Publico_no_Igarape_do_Crespo_no_Municipio_de_Manauanalysis_o/fuIltext/681c5ebdbf0e3f544f52d478/Ocupacao-irregular-em-area-de-preservacao-



permanenteIrregular-occupation-in-a-permanent-preservation-area-analise-da-atuacao-do-Ministerio-Publico-no-Igarape-do-Crespo-no-Municipio-de-Manausanalysis-o.pdf?origin=publication_detail&_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uRG93bXJvbWFpZCIsInByZXZpZXddQYWdlIjoi. Acesso em: 27 jun. 2025.

RODRIGUES, M. A. Rodrigues. *Ação Civil Pública e Meio Ambiente: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio ecológico*. 4. ed. São Paulo: Foco, 2021.

SALLES, C. A. de. *Execução judicial em matéria ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

VALLE, V. L. do. Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação: caminhos possíveis de controle jurisdicional. *Revista Fórum Administrativo*, n. 82, dez./2007. Disponível em: [inserir URL específica do artigo, se disponível]. Acesso em: [inserir data de acesso].

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 777-843, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/hvtvbBWmWNCCqK5MwxY9DXM/>. Acesso em: 1º jul. 2025.

XAVIER, J. R. “Algumas Notas Sobre a Entrevista Qualitativa De Pesquisa (Book Chapter).” *Pesquisar Empiricamente o Direito*, 2017.

