



**MESTRADO**

**FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO  
MESTRADO**

**A UTILIZAÇÃO DE ÓRGÃOS AUXILIARES DO JUÍZO COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO EM PROCESSOS ESTRUTURAIS: UM ESTUDO SOBRE A CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO EM FLORIANÓPOLIS**

**DIEGO DE ÁVILLA RODRIGUES**

**PORTO ALEGRE**

**2022**

DIEGO DE ÁVILLA RODRIGUES

**A UTILIZAÇÃO DE ÓRGÃOS AUXILIARES DO JUÍZO COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO EM PROCESSOS ESTRUTURAIS: UM ESTUDO SOBRE A CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO EM FLORIANÓPOLIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP, Área de Concentração Tutelas à Efetivação dos Direitos Públicos Incondicionados, sob a orientação do Professor Dr. José Tadeu Neves Xavier.

PORTO ALEGRE

2022

## FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Paulo Pinto de Carvalho e setor de Tecnologia da Informação, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

De Ávilla Rodrigues, Diego

A utilização de Órgãos auxiliares do juízo como instrumento de participação em processos estruturais: um estudo sobre a câmara judicial de proteção da lagoa da conceição em Florianópolis / Diego De Ávilla Rodrigues. -- Porto Alegre 2022.

135 f.

Orientador: José Tadeu Neves Xavier.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Processo Estrutural. 2. Problema Estrutural. 3. Participação. I. Neves Xavier, José Tadeu, orient. II. Título.

**DIEGO DE ÁVILLA RODRIGUES****A UTILIZAÇÃO DE ÓRGÃOS AUXILIARES DO JUÍZO COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO EM PROCESSOS ESTRUTURAIS: UM ESTUDO SOBRE A CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO EM FLORIANÓPOLIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis. Linha de pesquisa: Tutelas à Efetivação de Direitos Transindividuais.

Dissertação \_\_\_\_\_ pelos membros da banca examinadora, obtendo nota \_\_\_\_\_.

Examinado em 21 de novembro de 2022.

**Banca Examinadora**

---

Dr. José Tadeu Neves Xavier  
Doutor em Direito  
Presidente e Orientador

---

Dr. Edilson Vitorelli Diniz Lima  
Doutor em Direito  
Examinador

---

Dr. Handel Martins Dias  
Doutor em Direito  
Examinador

---

Dr. Marco Félix Jobim  
Doutor em Direito  
Examinador

À minha família, pois, sem o apoio incondicional de cada um, eu nada seria.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, necessário um agradecimento ao meu orientador, Professor Dr. José Tadeu Neves Xavier, um exemplo de conhecimento, dedicação, sabedoria e tranquilidade a ser seguido. Muito obrigado por todas as orientações e pela compreensão constante com minhas falhas e faltas. Espero ter feito o suficiente para deixá-lo orgulhoso.

Breno José Madruga Rodrigues, Marelaine de Ávilla Rodrigues e Romário de Ávilla Rodrigues, pai, mãe e irmão, minha família, muito obrigado pela compreensão em todo esse período. Não foi fácil para mim e sei que não foi fácil para vocês. Obrigado pelo apoio de sempre. Sem vocês eu nada seria e, com certeza, não teria chegado até aqui.

Necessário um agradecimento especial ao Dr. Luís Francisco Franco, Juiz de Direito, e à Clarissa Carvalho de Oliveira, técnica judiciária, mais do que colegas de trabalho, amigos que eu levo para a vida inteira e que souberam entender minhas ausências e compreender o momento que eu estava passando, me incentivando a cada momento.

Aos meus amigos, irmãos e colegas, que são muitos e por isso não vou nominar, que souberam entender minhas constantes ausências em eventos e confraternizações, mas que jamais deixaram de me apoiar, meu sincero muito obrigado. Vale sempre registrar aquela célebre frase de Paulo Sant'Ana: "Eu poderia suportar, embora não sem dor, que tivessem morrido todos os meus amores, mas enlouqueceria se morressem todos os meus amigos!"

## RESUMO

Este trabalho versa sobre a utilização de órgãos auxiliares do juízo como instrumentos de participação em processo estrutural, a partir da análise da Ação Civil Pública para Despoluição da Lagoa da Conceição e da instituição da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição. Primeiramente, é abordado o tratamento individual dado hoje pelos Tribunais na busca pela garantia de direitos sociais, verificando-se a inadequação de tais meios. A partir de então, são traçadas as características do problema estrutural, a fim de entender o objeto sobre o qual se debruçam os processos estruturais. Em seguida, são analisados os processos estruturais, desde o seu surgimento na doutrina de Owen Fiss, através da análise das medidas implementadas em *Brown v. Board of Education*, até os dias atuais no Brasil. Ademais, são apresentados exemplos de tratamento estrutural de direitos sociais, também, em outros países. Após, busca-se um desenho um panorama do processo estrutural como procedimento maleável e flexível, capaz de definir soluções e acompanhar a sua implementação de forma continuada, a fim de garantir a implementação do decidido, promovendo a solução do problema estrutural no presente, tanto quanto possível, e para o futuro. Por fim, é tratada a necessidade de participação em processos estruturais, com especial enfoque na Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, a qual, mesmo ainda não instalada, apresenta-se como instrumento adequado à solução do conflito estrutural existente naquela realidade, consubstanciado no estado avançado de degradação ambiental do microssistema da Lagoa da Conceição. A solução de problemas estruturais pela via do processo estrutural, ainda que não possua garantia de eficácia, mostra-se mais adequada e com maiores chances de sucesso do que as cotidianamente encontradas em demandas individuais. As chances de sucesso aumentam ainda mais quando utilizado ferramental adequado, promovendo ampla participação social, exatamente o que se verifica no caso da Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição. O método utilizado foi o hipotético-dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** processo estrutural; problema estrutural; participação.

## ABSTRACT

This study deals with the use of auxiliary entities of the court as instruments of participation in structural litigation, based on the analysis of the Public Civil Action for Depollution of Lagoa da Conceição and the institution of the Judicial Chamber for the Protection of Lagoa da Conceição. First, the individual treatment given today by the Courts in the search for the guarantee of social rights is addressed, verifying the inadequacy of such means. From then on, the characteristics of the structural problem are traced in order to understand the object on which the structural processes focus. Then, the structural processes are analyzed, since their development in the doctrine of Owen Fiss, through the analysis of the measures implemented in *Brown v. Board of Education*, to the present day in Brazil. Furthermore, examples of structural treatment of social rights in other countries are also presented. Afterwards, an overview of the structural process is sought as a malleable and flexible procedure, capable of defining solutions and continuously monitoring their implementation, in order to guarantee the implementation of the decision, promoting the solution of the structural problem in the present, both as possible, and for the future. Finally, the need to participate in structural processes is addressed, with a special focus on the Judicial Chamber for the Protection of Lagoa da Conceição, which, even not yet installed, presents itself as an adequate instrument for the solution of the structural conflict existing in that reality, embodied in the advanced state of environmental degradation of the Lagoa da Conceição microsystem. The solution of structural problems through structural litigation, even though it does not have a guarantee of effectiveness, is more adequate and with greater chances of success than those found daily in individual demands. The chances of success increase even more when adequate tools are used, promoting broad social participation, which is exactly what happens in the case of the Structural Public Civil Action of Lagoa da Conceição. The method used was the hypothetical-deductive and the technique of bibliographic and documental research.

**Keywords: Structural litigation; structural problem; participation.**



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 O PROCESSO ESTRUTURAL COMO ALTERNATIVA À JUDICIALIZAÇÃO INDIVIDUAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	13
2.1 O caso “Brown v. Board of Education of Topeka” e a origem dos processos estruturais .	22
2.2 Decisões Estruturais nos EUA e em outros países: alguns exemplos práticos.....	29
2.3 As Características do Problema Estrutural .....	39
3 O PROCESSO ESTRUTURAL E A NECESSIDADE DE UMA NOVA COMPREENSÃO DO PROCESSO .....	54
3.1 O processo estrutural e a necessária releitura do processo civil tradicional.....	62
4 A UTILIZAÇÃO DE ÓRGÃOS AUXILIARES DO JUÍZO COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO EM PROCESSOS ESTRUTURAIS: O EXEMPLO DA CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO .....	95
4.1 A busca pela despoluição da Lagoa da Conceição .....	106
4.2 A composição da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição e a forma de trabalho prevista em seu regimento interno.....	115
5 CONCLUSÃO.....	123
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	127

**ANEXOS**

Anexo I	–	Autorização de acesso à Ação Civil Pública
Anexo II	–	Petição Inicial
Anexo III	–	Termo de Audiência de Conciliação
Anexo IV	–	Proposta de Regimento Interno
Anexo V	–	Parecer Marco Félix Jobim
Anexo VI	–	Despacho Saneador
Anexo VII	–	Termo de Audiência de 12.04.2022
Anexo VIII	–	Edital de Convocação
Anexo IX	–	Relação Compilada dos Representantes Indicados
Anexo X	–	Regimento Interno consolidado
Anexo XI	–	Decisão agendando nova audiência

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal consagra um amplo rol de direitos fundamentais, contemplando desde liberdades individuais até direitos sociais, conferindo-lhes, ainda, aplicabilidade imediata.

Entretanto, a garantia dos direitos fundamentais, inclusive daqueles mais básicos como liberdade, propriedade e vida digna, não se faz sem vontade política e investimento público. Quando se tratam de direitos sociais, isso resta mais evidenciado, uma vez que há necessidade de um comprometimento ainda maior do Estado para sua concretização.

Desde a promulgação da Constituição Federal, tem se verificado um crescente ajuizamento de demandas individuais objetivando, justamente, a garantia desses direitos pela via judicial, diante da omissão ou ineficiência dos Poderes Executivo e Legislativo em implementar políticas públicas adequadas.

Apenas a título exemplificativo, milhares de ações são ajuizadas anualmente postulando concessão de medicamentos, tratamentos médicos e vagas em creches e em escolas, obtendo, no mais das vezes, resultados positivos, justamente por se tratar de um direito fundamental, com aplicabilidade imediata.

Entretanto, ao decidir as causas singularmente, o magistrado não está equipado com ferramental necessário para avaliar corretamente os reflexos de sua decisão. Logicamente, quando analisada individualmente, a concessão de um medicamento ou de uma vaga em creche não compromete substancialmente qualquer política pública. Entretanto, quando verificadas em larga escala, tais decisões comprometem verba orçamentária que possuiria outra destinação, prejudicando, de forma indireta, a realização de políticas públicas, da forma como idealizada pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Além disso, ao decidir o caso daqueles que buscam o Judiciário, o julgador acaba por desconsiderar milhares de outras pessoas, que permanecem à espera da política pública, deixando de reconhecer, por exemplo, que, ao conceder vaga em uma creche, estará preterindo a outra criança, igualmente ou mais necessitada. Ou seja, o acúmulo de decisões individuais em demandas que visam a concretização de direitos fundamentais tem gerado diversos problemas reais à sociedade. O magistrado, ao determinar a garantia de um direito fundamental a um indivíduo, em geral, não considera os reflexos de sua decisão no mundo real, não avalia os prejuízos orçamentários de sua decisão, tampouco o impacto negativo de sua ordem para a realidade de outras pessoas.

Nesse ponto, ainda, vale salientar que as pessoas que buscam a tutela do Poder Judiciário são, justamente, aquelas que possuem maior instrução e, portanto, maior consciência de seus direitos, ao passo os mais necessitados, especialmente em um país com graves distorções sociais como o Brasil, permanecem à espera da realização da política pública.

Desta forma, vem sendo estudado, ainda com pequenas aplicações, o processo estrutural no Brasil, como uma forma de buscar a solução dos problemas existentes na sociedade, relativamente à garantia dos direitos fundamentais não apenas àqueles que buscam o judiciário, mas à coletividade como um todo.

O processo estrutural, desenvolvido a partir das *structural injunctions* do direito norte-americano, propõe uma releitura do processo civil, com a quebra do paradigma da lide entre autor e réu. Em um processo estrutural, há uma necessária alteração de foco, que passa a ser o problema estrutural existente na realidade, que causa ou permite a violação dos direitos fundamentais.

Desta forma, não há como falar, apenas, em um autor que, como “vítima”, busca a concretização de seu direito, tendo em vista que há uma coletividade atingida pelo problema estrutural, que deve ser considerada. Igualmente, a figura do réu também passa a ser relativizada, porquanto, apesar de, por vezes, ser causador da violação ao direito fundamental, possui o dever de contribuir para a solução do problema.

Ademais, em um processo estrutural, diversos interesses devem ser ponderados, pois a intervenção na estrutura existente, que permite ou gera a violação ao direito fundamental, pode prejudicar a terceiros, com interesses colidentes ou não. As próprias vítimas, em muitas situações, podem discordar quanto à adequada solução do problema. Solução que, por sua vez, deverá observar, necessariamente, as condições possíveis para sua implementação, a fim de não se tornar letra morta de um juiz bem intencionado.

O processo estrutural, em tese, poderia significar uma forma mais adequada, racional e eficiente do tratamento judicial dado à garantia dos direitos fundamentais, por permitir a intervenção e realização de políticas públicas pela via judicial.

Entretanto, há a necessidade utilização de ferramental adequado e da correta compreensão do procedimento, a fim de que sejam obtidas decisões legítimas e eficazes, que resolvam os problemas estruturais verificados.

A busca individual pela concretização dos direitos fundamentais tem gerado distorções na sociedade e a pesquisa de uma forma alternativa para a solução desses conflitos faz-se extremamente necessária, para dar mais racionalidade e efetividade à defesa judicial dos direitos fundamentais, objetivando, em última análise, uma concretização das garantias

mínimas existentes na Constituição Federal mais eficiente, especialmente aos mais necessitados.

Nesse sentido, com o presente estudo, busca-se, por meio do método hipotético-dedutivo, compreender o Processo Estrutural e, com a análise da atuação da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, verificar a utilidade de criação e atuação de órgãos auxiliares do juízo como forma de participação em processos estruturais, especialmente no tocante à formulação e implementação de tais decisões

Para tanto, em um primeiro momento, será abordada a origem do processo estrutural e a sua utilização em diferentes áreas e diferentes países, a fim de que se possa compreender as experiências internacionais e nacionais com as decisões estruturais e aprender com os sucessos e equívocos eventualmente identificados.

Em seguida, buscar-se-á delimitar o significado de problema estrutural, para corretamente delimitar, na prática, as situações em que seria cabível o processo estrutural, a fim de não inviabilizar a sua aplicação, tampouco exceder os limites democráticos e constitucionais.

Em um terceiro momento, utilizando dos exemplos apontados inicialmente, serão analisados os procedimentos necessários para a aplicação do processo estrutural e as necessárias adaptações do processo para a busca de uma solução adequada, democrática e eficiente para os problemas estruturais que constituem os objetos das demandas.

Por fim, será abordada a temática da participação e analisada a Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, sua criação e atuação até o momento, na busca pela solução do problema estrutural existente e verificado na Ação Civil Pública opara despoluição da Lagoa da Conceição, em Florianópolis.

A implementação dos direitos fundamentais individuais e sociais pela via do processo, no sentido de buscar os objetivos insculpidos na Constituição Federal, requer pesquisa, comprometimento, flexibilidade e observância aos preceitos democráticos da sociedade. Porém, com a utilização de ferramental adequado, transparência, participação e, especialmente, diálogo, há a possibilidade de buscar-se um horizonte mais próximo dos ideais constitucionais.

## 2 O PROCESSO ESTRUTURAL COMO ALTERNATIVA À JUDICIALIZAÇÃO INDIVIDUAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço no que se refere à proteção dos Direitos Fundamentais. Elaborada em um período pós ditadura militar, preocupou-se em garantir direitos mínimos aos cidadãos, não apenas no que se refere ao resguardo de suas liberdades e integridade física e mental, mas, também, criando deveres a serem observados pelo Estado, que passou a ter o papel de garantir condições mínimas de vida digna a todos os cidadãos<sup>1</sup>.

Nesse contexto, a Constituição incluiu, no rol de direitos fundamentais, tanto direitos negativos, que impedem ou limitam o agir estatal (como são exemplos os incisos II e III do artigo 5º da CF/88), quanto direitos positivos, que exigem uma ação do Estado para sua concretização, caso dos direitos sociais. Nas palavras de Flávia Cristina Piovesan:

[...] a Constituição de 1988, além de estabelecer no artigo 6º que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, ainda apresenta uma ordem social com um amplo universo de normas que enunciam programas, tarefas, diretrizes e fins a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade.<sup>2</sup>

Há de se salientar que, nos termos do §1º do artigo 5º da Constituição Federal, os direitos fundamentais, inclusive aqueles denominados fundamentais sociais, possuem aplicabilidade imediata, inexistindo necessidade de legislação posterior, a fim de que possam ser exigidos do ente estatal.

Desta forma, a previsão da carta magna, mais do que determinar que o ente estatal não prejudique os direitos fundamentais do cidadão, impõe um dever positivo ao Estado, tornando a sociedade credora deste direito<sup>3</sup>.

Porém, como afirma José Joaquim Gomes Canotilho<sup>4</sup>, a observância aos direitos fundamentais, especialmente aos sociais, é cara, principalmente considerando que a efetivação

---

<sup>1</sup> PIOVESAN, Flávia Cristina. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**. Porto Alegre, Instituto de Hermenêutica Jurídica, n. 4, p. 111-128, 2006, p. 111-112.

<sup>2</sup> PIOVESAN, Flávia Cristina. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**. Porto Alegre, Instituto de Hermenêutica Jurídica, n. 4, p. 111-128, 2006, p. 113.

<sup>3</sup> ALVES, Lucélia de Sena. A judicialização do direito fundamental à saúde e a necessidade da adoção de critérios preestabelecidos. **Juris Plenum: Doutrina, Jurisprudência, Legislação**, Caxias do Sul, RS, v.9, n.52, p. 105-116, jul. 2013, p. 106-107.

<sup>4</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito constitucional como ciência de direcção: o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da

de tais garantias deve ser realizada pelo poder público de forma gratuita ou tendencialmente gratuita.

Nesse sentido, esclarece Cláudia Elisandra de Freitas Carpenedo<sup>5</sup>:

Com efeito, o Estado, para atender aos quase que sem número de preceitos de justiça social elencados da Carta de 1988, depende da disponibilização de recursos públicos. A garantia do direito à moradia (a construção de casas populares), à educação (a disponibilização de toda a estrutura escolar necessária para o ensino gratuito), à saúde (criação e manutenção do Sistema Único de Saúde), enfim, todas as tarefas afetas à concretização dos direitos sociais prestacionais estão diretamente vinculadas ao dispêndio de valores por parte do destinatário da norma (no caso, o Estado, em todas as suas esferas).

Entretanto, ainda que a realização de políticas públicas e a alocação de recursos do orçamento a elas relativo sejam atribuições dos poderes executivo e legislativo, tem se verificado, diante da ineficiência administração pública, ou mesmo da escassez de recursos, que não permite a atenção a todos, o ajuizamento de uma multiplicidade de ações individuais, a fim de que o Judiciário supra a omissão estatal, garantindo os direitos fundamentais<sup>6</sup>.

Este ajuizamento de ações em busca da garantia dos direitos sociais, inobstante objetivar a concretização do direito constitucional ao cidadão que demanda, pode ocasionar maiores distorções, na medida em que acaba por beneficiar aqueles que buscam o judiciário, em prejuízo daqueles que permanecem aguardando a implementação de uma política pública pelo poder executivo. Ou, ainda, em virtude da falta de conhecimento técnico dos operadores do direito, especialmente quanto ao orçamento público, pode gerar verdadeiro desperdício de recursos, comprometendo parcela do orçamento do ente federado, que teria outra destinação.

Nesse sentido, confira-se Luciano Benetti Timm<sup>7</sup>:

[...] A realidade orçamentária não pode ser compreendida como peça de ficção. O desperdício de recursos públicos, em um universo de escassez, gera injustiça com aqueles potenciais destinatários a que deveriam atender.

Neste ponto, vale observar algumas situações de distorções criadas pela judicialização individual de conflitos, com o objetivo de garantia dos direitos sociais, a fim de demonstrar, tal

---

"Constituição social"). **Revista do Tribunal Regional Federal: Quarta Região**, Porto Alegre, v.19,n.67, p. 17-38, jan. 2008, p. 25-26.

<sup>5</sup> CARPENEDO, Cláudia Elisandra de Freitas. A justiciabilidade do direito fundamental à saúde: a aplicação da proporcionalidade como critério objetivo para a sua concretização. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**. Porto Alegre: v.31, n.65, p. 59-86, jan./jun. 2007, p. 62.

<sup>6</sup> ALVES, Lucélia de Sena. A judicialização do direito fundamental à saúde e a necessidade da adoção de critérios preestabelecidos. **Juris Plenum: Doutrina, Jurisprudência, Legislação**, Caxias do Sul, RS, v.9, n.52, p. 105-116, jul. 2013, p. 107.

<sup>7</sup> TIMM, Luciano Benetti. Direito à saúde e a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: NOBRE, Milton Augusto de Brito; SILVA, Ricardo Augusto Dias da (coord.). **O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 268.

como já afirmado, que, em que pese a garantia ao cidadão que busca o Judiciário do seu direito fundamental, as demandas individuais acabam criando distorções e impedindo, em larga escala, uma implementação eficiente de políticas públicas, voltadas à garantia daquele mesmo direito social ou de outros tão importantes e relevantes quanto o buscado individualmente.

Importante destacar, neste ponto, que, ainda que a noção de eficiência não corresponda logicamente à de justiça, a ineficiência, necessariamente, conduz a uma injustiça, pois alguém que poderia estar obtendo o mesmo benefício sem prejudicar a outrem está causando esse prejuízo.

Como afirma Ivo Teixeira Gico Júnior<sup>8</sup>:

Eficiência aqui também é um termo técnico utilizado no sentido Pareto-eficiente, que significa simplesmente que não existe nenhuma outra alocação de recursos tal que eu consiga melhorar a situação de alguém sem piorar a de situação outrem. Equilíbrios constituem, portanto, ótimos de Pareto. Note-se que uma alocação Pareto-eficiente não necessariamente será justa segundo algum critério normativo, todavia, uma situação Pareto-ineficiente certamente será injusta, pois alguém poderia melhorar sua situação sem prejudicar ninguém, mas não consegue. [...]

Tal conceito parece aplicável, especialmente, às políticas públicas, onde, inclusive, há a necessidade constitucional de eficiência, prevista como um dos princípios que devem ser observados pela Administração Pública<sup>9</sup>.

Nesse sentido, confira-se Luciano Benetti Timm<sup>10</sup>:

A Economia pode contribuir com o planejamento do gasto público no orçamento do Estado, permitindo eger prioridades de gastos sociais e fazer eleições que por vezes podem soar 'trágicas', mas sempre dentro da realidade de que existirão necessidades sociais que não poderão ser atingidas em sua totalidade pelos governos. E o gasto com prioridades sociais, que atendam a um maior número de beneficiários mais necessitados, evitando o desperdício, tenderá a ser a melhor solução e, portanto, a mais justa.

Ademais, em se tratando de políticas públicas, uma utilização ineficiente dos recursos acarretará, certamente, em severo prejuízo a diversos cidadãos, que dependem daquela política, para subsistir ou melhorar sua condição de vida.

Especificamente tratando sobre o direito à saúde e, mais especificamente ainda, acerca da judicialização de pedidos de medicamentos, tem se observado, ao longo dos anos, um

---

<sup>8</sup> GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**. Brasília, v. 1, n. 1, p. 7 - 33, jan./jun., 2010. p. 23.

<sup>9</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

<sup>10</sup> TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos fundamentais: orçamento e 'reserva do possível'**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 59.



crescimento exponencial de demandas, buscando a concessão de medicamentos, seja por estarem fora da lista daqueles concedidos pelos entes públicos ou, ainda que previstos em lista, destinados a outras patologias (uso *off label*), seja por se tratarem de medicamentos experimentais ou ainda não aprovados pela ANVISA.

Tais ações, justamente em virtude da existência e exigibilidade do direito social, têm obtido, em sua grande maioria, decisões favoráveis, inclusive com análise de casos pelo Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, aonde foi firmada tese relativa ao Tema 793<sup>11</sup>, tendo ocorrido, ainda, recente julgamento relativo ao Tema 06<sup>12</sup>, no qual, embora se reconheça a impossibilidade de obrigar o Estado ao fornecimento de medicamentos experimentais, são estabelecidos critérios para a concessão de medicamento, sem registro no órgão sanitário, de forma excepcional<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> “Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tese 793**. Recurso Extraordinário 855178, Relator: Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, DJe-050, disponibilizado em 13-03-2015, publicado em 16-03-2015.

<sup>12</sup> Ementa: Direito Constitucional. Recurso Extraordinário com Repercussão Geral. Medicamentos não registrados na Anvisa. Impossibilidade de dispensação por decisão judicial, salvo mora irrazoável na apreciação do pedido de registro. 1. Como regra geral, o Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos não registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) por decisão judicial. O registro na Anvisa constitui proteção à saúde pública, atestando a eficácia, segurança e qualidade dos fármacos comercializados no país, além de garantir o devido controle de preços. 2. No caso de medicamentos experimentais, i.e., sem comprovação científica de eficácia e segurança, e ainda em fase de pesquisas e testes, não há nenhuma hipótese em que o Poder Judiciário possa obrigar o Estado a fornecê-los. Isso, é claro, não interfere com a dispensação desses fármacos no âmbito de programas de testes clínicos, acesso expandido ou de uso compassivo, sempre nos termos da regulamentação aplicável. 3. No caso de medicamentos com eficácia e segurança comprovadas e testes concluídos, mas ainda sem registro na ANVISA, o seu fornecimento por decisão judicial assume caráter absolutamente excepcional e somente poderá ocorrer em uma hipótese: a de mora irrazoável da Anvisa em apreciar o pedido (prazo superior ao previsto na Lei nº 13.411/2016). Ainda nesse caso, porém, será preciso que haja prova do preenchimento cumulativo de três requisitos. São eles: (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras); (ii) a existência de registro do medicamento pleiteado em renomadas agências de regulação no exterior (e.g., EUA, União Europeia e Japão); e (iii) a inexistência de substituto terapêutico registrado na ANVISA. Ademais, tendo em vista que o pressuposto básico da obrigação estatal é a mora da agência, as ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão necessariamente ser propostas em face da União. 4. Provimento parcial do recurso extraordinário, apenas para a afirmação, em repercussão geral, da seguinte tese: “1. O Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos experimentais. 2. A ausência de registro na ANVISA impede, como regra geral, o fornecimento de medicamento por decisão judicial. 3. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento sem registro sanitário, em caso de mora irrazoável da ANVISA em apreciar o pedido de registro (prazo superior ao previsto na Lei nº 13.411/2016), quando preenchidos três requisitos: (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras); (ii) a existência de registro do medicamento em renomadas agências de regulação no exterior; e (iii) a inexistência de substituto terapêutico com registro no Brasil. 4. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa deverão necessariamente ser propostas em face da União”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 657.718/MG**, Relator: Min. Marco Aurélio Melo, Relator para o Acórdão: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2019, DJe-267, disponibilizado em 06-11-2020, publicado em 09-11-2020.

<sup>13</sup> Neste ponto, talvez seja interessante esclarecer que não é o objetivo deste estudo analisar a correção ou não de tais decisões pelo Supremo Tribunal Federal, tampouco explicitar seus fundamentos ou os critérios para concessão de medicamentos. As decisões são trazidas apenas para contextualizar a problemática advinda da judicialização

Entretanto, como já referido, em que pese as decisões judiciais garantam, nos casos individuais, o acesso à medicação, e, em última análise, o direito à saúde da parte, comprometem parcela cada vez maior do orçamento público, que é escasso por natureza, e que possuiria outra destinação.

De fato, a preocupação com o crescente ajuizamento de demandas individuais relacionadas à saúde é tão grande, que o Tribunal de Contas da União realizou auditoria operacional, através da Secretaria de Controle Externo da Saúde, submetida ao plenário daquele Tribunal em 16/08/2017, e constatou dados alarmantes.

A decisão restou assim ementada:

AUDITORIA OPERACIONAL. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE. IDENTIFICAR O PERFIL, O VOLUME E O IMPACTO DAS AÇÕES JUDICIAIS NA ÁREA DA SAÚDE, BEM COMO INVESTIGAR A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA MITIGAR SEUS EFEITOS NOS ORÇAMENTOS E NO ACESSO DOS USUÁRIOS À ASSISTÊNCIA À SAÚDE. CONSTATAÇÃO DE AÇÕES INDIVIDUAIS, DE CARÁTER CURATIVO, COM ALTA PROBABILIDADE DE ÊXITO. GASTOS CRESCENTES, QUE SALTARAM DE R\$ 70 MILHÕES EM 2008 PARA R\$ 1 BILHÃO EM 2015. DEFICIÊNCIAS DE CONTROLE. PAGAMENTOS POR FÁRMACOS SEM REGISTRO NA ANVISA OU JÁ DISPONIBILIZADOS PELO SUS. FALTA DE ADOÇÃO DE RECOMENDAÇÕES DO CNJ. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTOS DE RESSARCIMENTO INTERFEDERATIVO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA E ARQUIVAMENTO.<sup>14</sup>

Vale salientar, por exemplo, de forma geral, os gastos do Ministério da Saúde em decorrência das decisões judiciais, que, entre os anos de 2008 e 2015, tiveram aumento drástico, passando de R\$70.154.252,00 (setenta milhões, cento e cinquenta e quatro mil e duzentos e cinquenta e dois reais) para R\$1.013.331.821,30 (um bilhão, treze milhões, trezentos e trinta e um mil, oitocentos e vinte e um reais e trinta centavos), ou seja, aumentaram mais de 14 vezes em 08 anos<sup>15</sup>.

Ainda, como já referido, os gastos acima apontados referem-se, apenas, àqueles decorrentes da aquisição de medicamentos pelo Ministério da Saúde para o cumprimento de decisões judiciais, não estando contabilizados, por exemplo, valores relativos a medicamentos já disponíveis em programa diverso (deferidos judicialmente para tratamento de doença

---

individual dos direitos sociais, quando visualizados os reflexos ao restante da sociedade e, especialmente, ao orçamento público.

<sup>14</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1787/2017 – Plenário**, Processo: 009.253/2015-7, Sessão: 16/8/2017. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em 05/07/2021.

<sup>15</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1787/2017 – Plenário**, Processo: 009.253/2015-7, Sessão: 16/8/2017. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em 05/07/2021.

diferente daquela prevista pelo ente público), tampouco depósitos judiciais e pagamentos diretos a beneficiários, ou gastos com transporte das medicações.

Dentro desse contexto, os gastos com alguns medicamentos específicos chamam à atenção: em 2014 e 2015, os gastos com, unicamente, os medicamentos Soliris e Naglazyme, que não constavam na lista de fornecimento do SUS, totalizaram R\$381 milhões<sup>16</sup> e R\$537 milhões, respectivamente, correspondendo a 55% e 53% do total gasto pelo Ministério da Saúde para cumprimento das determinações judiciais de fornecimento de medicamentos, nos respectivos anos<sup>17</sup>.

Outro problema que parece claro, além do comprometimento orçamentário já detalhado, é que a busca individual das garantias sociais ocasiona um benefício àqueles que buscam o judiciário, em detrimento de quem estava aguardando a política social, o que prejudica, justamente, os mais necessitados, que, diversas vezes, sequer possuem conhecimento suficiente acerca da possibilidade de ajuizamento de demanda para garantia daquele direito.

Veja-se, nesse sentido, ainda tendo por base o caso da saúde, que o valor de R\$381 milhões, acima mencionado, no ano de 2014, beneficiou a um total de, apenas, 382 pacientes, o que representou um custo médio anual, por paciente, de R\$941.541,19 (novecentos e quarenta e um mil, quinhentos e quarenta e um reais e dezenove centavos), no caso do medicamento Soliris, que, na época, sequer era aprovado pela ANVISA, e de R\$1.081.594,78 (um milhão, oitenta e um mil, quinhentos e noventa e quatro reais e setenta e oito centavos), relativamente ao fármaco Naglazyme<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Apenas para se ter uma ideia do que representam esses gastos, esses R\$381 milhões correspondem a: a) 30% dos valores empenhados liquidados na ação 20AE – Promoção da assistência farmacêutica e insumos estratégicos na atenção básica (repasso de recursos destinados ao custeio de medicamentos e insumos de uso da atenção básica e aquisição pelo Ministério da Saúde de insulinas e outros medicamentos e insumos, como os do Programa Saúde da Mulher); b) 233% da ação 4368 – Promoção da assistência farmacêutica e insumos para programas de saúde estratégicos (aquisição pelo Ministério da Saúde de medicamentos e insumos para o controle de doenças como tuberculose, hanseníase, malária, leishmaniose, doença de chagas, tabagismo e outras doenças endêmicas); e c) 8% da ação 4705 – Apoio financeiro para aquisição e distribuição de medicamentos do componente especializado da assistência farmacêutica (aquisição centralizada e repasse financeiro para garantia do acesso aos medicamentos do componente especializado, os chamados medicamentos ‘de alto custo’). (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1787/2017 – Plenário**, Processo: 009.253/2015-7, Sessão: 16/8/2017. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em 05/07/2021).

<sup>17</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1787/2017 – Plenário**, Processo: 009.253/2015-7, Sessão: 16/8/2017. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em 05/07/2021.

<sup>18</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1787/2017 – Plenário**, Processo: 009.253/2015-7, Sessão: 16/8/2017. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em 05/07/2021.

Outro exemplo claro dessa distorção causada pelo ajuizamento de demandas individuais é trazido por Edilson Vitorelli<sup>19</sup>, envolvendo a situação das vagas em creches no estado de São Paulo, no qual a Defensoria Pública, em que pese legitimada para ajuizamento de ação coletiva, propôs aproximadamente 61 mil ações individuais de 2014 a maio de 2017, numa média de cerca de 20 mil ações ao ano.

Em que pese a solução do caso individual possa trazer uma ilusão de solução do problema, na prática, as demandas têm prejudicado àquelas mães que aguardam a concretização da política pública, como, no exemplo dado pelo autor referido, da genitora que decidiu procurar a Defensoria Pública, após vez seu filho cair da quinta para a vigésima sétima posição na fila por vaga em creche, em virtude dos deferimentos judiciais.

Ademais, os constantes deferimentos judiciais não trazem qualquer garantia de melhoria na prestação do serviço público para a coletividade, uma vez que, forçado a implementar vagas, o poder público acaba por, além de desobedecer a fila, conforme já mencionado, sendo forçado a superlotar salas e sobrecarregar professores. Ou seja, apesar a ilusão de solucionar o problema, o deferimento individual das medidas acaba, muitas vezes, por trazer mais prejuízos do que benefícios.

Nesse sentido, confirmam-se as conclusões de Luana Steffens<sup>20</sup>, analisando a situação do estado de São Paulo, com base, ainda, em acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça daquele ente federativo:

[...] Para além disso, o tratamento individual de demandas estruturantes acaba, muitas vezes, por agravar o problema ao invés de melhorá-lo. O caso de deferimento de matrículas de crianças em creches em processos individuais, além de descumprir a fila administrativa existente, implica na superlotação de salas, prejudicando a saúde dos professores e a educação das próprias crianças. O resultado, após o processo, acaba, comumente, sendo pior do que antes dele.

Retornando ao fornecimento de medicamentos, a fim de demonstrar, uma vez mais, a distorção quanto aos beneficiários das decisões judiciais, segundo o mesmo estudo já citado, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, na maioria das vezes, a representação processual dos demandantes não é realizada pela Defensoria Pública, mas por advogados particulares, já que dos “(...) doze tribunais que forneceram dados referentes à representação processual, quatro

---

<sup>19</sup> VITORELLI, Edilson. Processo Estrutural e Processo de Interesse Público: Esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**. São Paulo, vol. 7/2018, p. 147 – 177, jan./jun. 2018. Base de dados RT online. p. 154-155.

<sup>20</sup> STEFFENS, Luana. Litígios Estruturais: uma análise sobre o litígio das creches e pré-escolas no Município de São Paulo. In: VITORELLI, Edilson; ZANETI JUNIOR, Hermes (coord.). **Casebook de Processo Coletivo: estudos de processo a partir de casos: volume 2: técnicas extrajudiciais de tutela coletiva e temas especiais**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 475.

apresentam a Defensoria Pública como principal protagonista da judicialização da saúde (TJDFT, TJRJ-1º grau, TJRS-1º grau e TRF-5ª).”<sup>21</sup>

Corroborando o exposto, em estudo realizado no ano de 2013, considerando um levantamento avaliando 196 processos envolvendo medicamentos de alto custo, entre fevereiro de 2006 e janeiro de 2010, Marcelo Medeiros, Debora Diniz e Ida Vanessa Doederlein Schwartz<sup>22</sup> elencaram que:

Observou-se uma distribuição expressivamente concentrada de advogados. Um único advogado é responsável pelos processos de 70 (36%) pessoas, as quais, em conjunto, correspondem a um gasto de mais de 77 milhões de reais. Constatam 40 advogados nos processos, mas apenas três deles estão relacionados a mais da metade de todos os gastos do governo com a judicialização de medicamentos para MPS e quase 60% das doses adquiridas. Esses três são advogados privados.

No outro extremo da distribuição estão os 21 advogados responsáveis pelo processo de apenas um paciente. Eles correspondem a mais da metade da lista de advogados, porém estão relacionados a apenas 10% das quantidades adquiridas e menos de 15% de todo o gasto despendido. Nesse grupo, encontram-se, com alguma frequência, defensores e procuradores públicos, embora sejam ainda minoria. Do total de 195 indivíduos, 155 foram representados por advogados privados, 20 por defensores e procuradores públicos, e, sobre 21 indivíduos, não há informações. Nenhum dos defensores e procuradores públicos defendeu mais de quatro indivíduos, mas entre os advogados privados há pelo menos seis que trabalharam para cinco ou mais pacientes.

Vale destacar que, ainda que a conclusão do estudo tenha sido no sentido de não se poder comprovar, tampouco afastar, a vinculação de classes econômicas com a judicialização da saúde, os dados apontaram a possibilidade de existência de uma rede de interessados, envolvendo, inclusive, as próprias indústrias farmacêuticas na distribuição das demandas. Ademais, o próprio Tribunal de Contas da União salientou que, nas entrevistas realizadas, seus gestores “[...] citaram essa articulação entre as associações de pacientes e a indústria farmacêutica, a fim de facilitar a defesa do direito dos pacientes em juízo.”<sup>23</sup>

Outra dificuldade do tratamento individualizado das demandas envolvendo direitos fundamentais é a impossibilidade, ao menos sem a criação de uma nova estrutura organizada, o que acarretaria novos gastos e investimentos públicos, de um controle administrativo sobre os gastos necessários à implementação das decisões.

---

<sup>21</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1787/2017 – Plenário**, Processo: 009.253/2015-7, Sessão: 16/8/2017. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em 05/07/2021.

<sup>22</sup> MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Débora; SCHWARTZ, Ida Vanessa Doederlein. A tese da judicialização da saúde pelas elites: os medicamentos para mucopolissacaridose. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**. 2013, v. 18, n. 4, pp. 1089-1098. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400022>, acesso em 03/11/2021.

<sup>23</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1787/2017 – Plenário**, Processo: 009.253/2015-7, Sessão: 16/8/2017. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em 05/07/2021.

A título exemplificativo, vale destacar fraude noticiada amplamente pela mídia regional<sup>24</sup> e nacional<sup>25</sup>, ocorrida na cidade de Canoas/RS, aonde advogados procuravam famílias que buscavam vagas em creche, ofereciam o ajuizamento de ações e, quando verificada ausência de vagas, postulavam o pagamento de entidade particular, ocasião na qual matriculavam as crianças em creche que, na prática, não existia, da qual um dos suspeitos era sócio.

Nesse sentido ainda, o próprio Tribunal de Contas da União reconheceu, no estudo envolvendo o deferimento judicial de medicamentos, a insuficiência, ou mesmo inexistência em alguns estados, de mecanismos de controle contra a utilização indevida dos recursos públicos deferidos judicialmente.

Confira-se:

331. Apesar de ter sido possível coletar alguns dados a respeito da judicialização na presente auditoria, constatou-se que o controle administrativo sobre as ações judiciais referentes à saúde é insuficiente no Ministério da Saúde e na maioria das secretarias de saúde selecionadas para análise. Isso impossibilita um diagnóstico seguro da judicialização, não tendo o gestor elementos suficientes para evidenciar quais são as principais demandas e suas causas. Além disso, não há também procedimentos para detecção de fraudes. Diante disso, será proposta recomendação da adoção de rotinas permanentes de coleta, processamento e análise de dados relativos às ações judiciais de saúde, bem como rotinas de detecção de indícios de fraude.<sup>26</sup>

Portanto, as decisões judiciais em demandas individuais que buscam a concretização de direitos fundamentais, em que pese possam garantir o direito ao autor da demanda, acabam por, além de não resolver o problema existente na sociedade, resolvendo apenas alguns de seus reflexos, prejudicando a alocação de recursos públicos e, conseqüentemente, a concretização das políticas idealizadas pela administração pública.

Nesse sentido, diante da necessidade de buscar um método mais adequado e eficiente para a solução desses conflitos, com uma forma de processo que possa analisar o problema em sua complexidade, sob o prisma de toda a coletividade atingida, com espaço para participação de diversos setores da sociedade e do governo, a fim de que se busque uma melhor solução, não somente a um ou outro indivíduo, mas que garanta a adequada estruturação do direito

---

<sup>24</sup> <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2014/10/Policia-indicia-seis-pessoas-por-fraude-em-obtencao-de-vagas-em-creches-de-Canoas-4629852.html>. Acesso em 03 de novembro de 2021.

<sup>25</sup> <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/08/mais-de-40-familias-sao-lesadas-por-fraude-de-matriculas-em-creches.html#:~:text=Pelo%20menos%2040%20fam%C3%ADlias%20foram,era%20desviada%20por%20um%20grupo>. Acesso em 03 de novembro de 2021.

<sup>26</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1787/2017 – Plenário**, Processo: 009.253/2015-7, Sessão: 16/8/2017. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em 05/07/2021.

fundamental, permitindo o seu pleno exercício pela sociedade, o Brasil começa a estudar e aplicar o processo estrutural, que objetiva, justamente, resolver o problema existente na sociedade, especialmente para o futuro, implementando reformas na estrutura que realiza ou permite a violação a direitos fundamentais, a fim de fazer cessar a causa do litígio e não, apenas, os seus reflexos individuais.

## 2.1 O caso “*Brown v. Board of Education of Topeka*” e a origem dos processos estruturais

O processo estrutural tem sua origem ligada à Suprema Corte americana, especialmente ao período em que esteve sob a presidência do *Chief Justice* Earl Warren, no qual ficou conhecida como *Civil Rights Court*, por decidir, ao longo de cerca de duas décadas, diversas questões que caminham até hoje na história daquela sociedade. Entre esses julgamentos está o caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, que é comumente apontado como origem das *structural reforms*, que hoje, no Brasil, são o cerne do debate e da pesquisa sobre processos estruturais<sup>27</sup>.

No caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, a Suprema Corte americana, em uma primeira decisão, 347 US 483 (1954)<sup>28</sup>, doravante tratada apenas como *Brown*, declarou inconstitucionais as leis estaduais e locais que permitiam ou impunham a existência de escolas separadas para crianças negras e brancas<sup>29</sup>. A decisão, assim, deu fim ao sistema *separate but equal*, que permitia a segregação entre negros e brancos<sup>30</sup>, e que vinha sendo reafirmada por aquele tribunal sucessivas vezes, sendo paradigmático o caso *Plessy v. Ferguson*, 163 US 537 (1896)<sup>31</sup>, no qual havia sido reconhecido que a segregação racial (que no caso concreto envolvia a separação de negros e brancos em diferentes vagões de trem), por si só, não era discriminatória.

---

<sup>27</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo e JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 18.

<sup>28</sup> ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of The United States. **347 US 483 (1954)**. Disponível em <https://www.docsteach.org/documents/document/opinion-brown-v-board> Brown. Acesso em 30/06/2021.

<sup>29</sup> PUGA, Mariela. La Litis Estrutural en el caso *Brown v. Board of Education*. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 93.

<sup>30</sup> JOBIM, Marco Félix e ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas Estruturantes: Origem em *Brown v. Board of Education*. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021, p. 862.

<sup>31</sup> ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of The United States. **165 US 437 (1896)**. Disponível em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/163/537/#tab-opinion-1917401>. Acesso em 31/10/2021.

Objetivando contextualizar a situação vivenciada naquele período da história americana e das decisões da Suprema Corte, Mariela Puga<sup>32</sup> salienta que, após a abolição da escravidão naquele país, à população negra foram garantidos direitos civis, como propriedade e liberdade de contratar, e políticos básicos, como votar e ser eleitos. Entretanto, essa situação durou pouco tempo, com a realidade dos afrodescendentes voltando a piorar, especialmente nos estados do sul do país, com a exploração da mão de obra negra, principalmente de analfabetos. As normas do período eram pensadas de forma a não contradizer a Constituição, especialmente no tocante à igualdade, mas, na realidade, permitiam práticas sociais restritivas a direitos civis, econômicos e políticos. Havia, ainda, uma crescente onda de violência desencadeada por ideias de “supremacia branca” ou de “perigo da dominação negra”. E é nesse contexto que surge a regulamentação de espaços delimitados e demarcados para negros e brancos, com a propagação do ideal “separados mas iguais”. Na prática, essas regras permitiam a realização de políticas públicas diferenciadas, com, no caso da educação infantil, por exemplo, significativos maiores investimentos nas escolas para brancos. Tais diferenças eram vistas, pela Suprema Corte, como reflexos da realidade, contra os quais o tribunal nada poderia fazer.

É nesse sentido que Marco Félix Jobim<sup>33</sup>, analisando a decisão proferida em *Plessy v. Ferguson*, salienta que:

[...] Em outras palavras, a Suprema Corte acabou entendendo que escravizar é diferente de discriminar, embora, à época, não lhe parecesse que, com o teor de seu julgamento, havia discriminação pois, ao alocar em condições de igualdade, não haveria atitude desigualitária, mas meramente segregatória, o que acabou sendo uma inverdade ao longo dos séculos que se seguiram.

Ao longo dos anos que se seguiram, desde *Plessy v. Ferguson* até que a Suprema Corte americana fosse chamada a se manifestar novamente sobre a segregação racial, diversas transformações foram ocorrendo, paulatinamente, na sociedade daquele país: os negros começaram a migrar dos estados do sul para os do norte, em busca de maior tolerância racial, passaram a ocupar mais os centros urbanos e a fortalecerem-se no campo político, econômico e, aos poucos, social, inclusive com a criação da NAACP (*National Association for the Advancement of Colored People*), não se podendo deixar de considerar, ainda, a participação

---

<sup>32</sup> PUGA, Mariela. La Litis Estructural en el caso *Brown v. Board of Education*. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 94-98.

<sup>33</sup> JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. p. 100.



dos negros na Segunda Guerra Mundial como fator capaz de impulsionar suas postulações à redução das desigualdades sociais, perante o Poder Judiciário<sup>34</sup>.

Especificamente quanto ao caso *Brown*, ainda que o nome dado ao caso refira-se à criança Linda Brown, a demanda constituía uma *class action* e foi a escolhida pelos *justices* para julgamento, justamente por ser proveniente de um estado com menor tensão racial, no qual, no seu entendimento, sua opinião poderia fazer a diferença na implementação da decisão, em detrimento de outras demandas, que também chegaram àquela Suprema Corte, que, em razão da tensão existente nos estados, poderia não ter a mesma efetividade<sup>35</sup>.

Essas demandas contestavam a constitucionalidade da segregação racial nas escolas diante da Décima Quarta Emenda Constitucional, segundo a qual:

All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.<sup>36</sup>

Desta forma, em que pese o argumento da época, no sentido de que a segregação racial nas escolas não seria ilegítima, pois promoveria a educação igualitária das crianças de todas as ancestralidades, evitando conflitos étnicos dentro das escolas, a Suprema Corte americana reconheceu a inconstitucionalidade da medida, por violar a Décima Quarta emenda, porquanto, conforme restou demonstrado naquele feito, com base em estudos psicológicos, culminava por introduzir um sentimento de inferioridade nas crianças negras, que poderia marca-las para toda a vida.

Nesse sentido, veja-se trecho da decisão da Suprema Corte americana:

Such considerations apply with added force to children in grade and high schools. To separate them from others of similar age and qualifications solely because of their race generates a feeling of inferiority as to their status in the community that may affect their hearts and minds in a way unlikely ever to be undone. The effect of this separation on their educational opportunities was well stated by a finding in the Kansas case by a court which nevertheless felt compelled to rule against the Negro plaintiffs:

<sup>34</sup> JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. p. 103-106.

<sup>35</sup> JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. p. 106.

<sup>36</sup> “Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas à sua jurisdição, são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado em que residem. Nenhum Estado poderá aprovar ou fará cumprir qualquer lei que restrinja os privilégios ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem qualquer Estado privará qualquer pessoa da vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal; nem negar a qualquer pessoa dentro de sua jurisdição a igualdade de proteção perante a lei.” (Tradução livre).

“Segregation of white and colored children in public schools has a detrimental effect upon the colored children. The impact is greater when it has the sanction of the law, for the policy of separating the races is usually interpreted as denoting the inferiority of the negro group. A sense of inferiority affects the motivation of a child to learn. Segregation with the sanction of law, therefore, has a tendency to retard the educational and mental development of negro children and to deprive them of some of the benefits they would receive in a racially integrated school system.’

Whatever may have been the extent of psychological knowledge at the time of *Plessy v. Ferguson*, this finding is amply supported by modern authority. Any language in *Plessy v. Ferguson* contrary to this finding is rejected.

We conclude that, in the field of public education, the doctrine of "separate but equal" has no place. Separate educational facilities are inherently unequal. Therefore, we hold that the plaintiffs and others similarly situated for whom the actions have been brought are, by reason of the segregation complained of, deprived of the equal protection of the laws guaranteed by the Fourteenth Amendment.<sup>37</sup>

Entretanto, logicamente, não bastava apenas uma decisão da Suprema Corte para colocar fim ao sistema de segregação nas escolas públicas. Ao contrário, havia a necessidade de adoção de diversas medidas para tornar real o decidido pela corte, como a adoção de novos procedimentos para matrícula de alunos, novos critérios para construção, reforma de escolas e contratação de professores, revisão do sistema de transporte escolar, modificações curriculares, entre outras. É nesse sentido que a Suprema Corte foi chamada a se manifestar em mais uma oportunidade, na decisão que ficou conhecida como *Brown v. Board of Education II*, 349 US 294 (1955)<sup>38</sup>, doravante mencionada como *Brown II*, na qual delegou aos juízes federais a tarefa

---

<sup>37</sup> “Tais considerações aplicam-se com força adicional às crianças nas escolas primárias e secundárias. Separá-los de outras de idade e qualificações semelhantes apenas por causa de sua raça gera um sentimento de inferioridade quanto ao seu status na comunidade, que pode afetar seus corações e mentes de uma forma que provavelmente nunca será desfeita. O efeito dessa separação em suas oportunidades educacionais foi bem declarado por uma conclusão no caso do Kansas por um tribunal que, no entanto, se sentiu compelido a decidir contra os demandantes negros: ‘A segregação de crianças brancas e negras nas escolas públicas prejudica as crianças negras. O impacto é maior quando tem a sanção da lei, pois a política de separação das raças costuma ser interpretada como denotando a inferioridade do grupo negro. Um sentimento de inferioridade afeta a motivação de uma criança para aprender. A segregação com a sanção da lei, portanto, tende a retardar o desenvolvimento educacional e mental das crianças negras e a privá-las de alguns benefícios que receberiam em um sistema escolar racialmente integrado.’ Qualquer que tenha sido a extensão do conhecimento psicológico na época de *Plessy v. Ferguson*, essa descoberta é amplamente apoiada pela autoridade moderna. Qualquer inferência em *Plessy v. Ferguson* contrária a esta conclusão é rejeitada. Concluimos que, no campo da educação pública, a doutrina do "separados mas iguais" é indevida. Instalações educacionais separadas são inerentemente desiguais. Portanto, sustentamos que os autores e outros em situação semelhante para os quais as ações foram propostas estão, em razão da segregação reclamada, privados da igual proteção das leis garantidas pela Décima Quarta Emenda.” (Tradução livre). ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of The United States. **347 US 483 (1954)**. Disponível em <https://www.docsteach.org/documents/document/opinion-brown-v-board> Brown. Acesso em 30/06/2021.

<sup>38</sup> ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of The United States. **349 US 294 (1955)**. Disponível em <https://www.docsteach.org/documents/document/judgment-brown-v-board>. Acesso em 30/06/2021.

de reconstruir e intervir no sistema, alterando o tradicional sistema processual norte americano para suprir as necessidades reais que se apresentavam<sup>39</sup>.

Nessa segunda decisão, a Suprema Corte americana, delegando aos juízos originários a fiscalização e determinação de políticas para a implementação das condições que pudessem levar ao fim da segregação racial nas escolas, estabeleceu alguns critérios para tanto, tais como: equidade, adequação e boa-fé, conforme se observa do trecho que segue:

Full implementation of these constitutional principles may require solution of varied local school problems. School authorities have the primary responsibility for elucidating, assessing, and solving these problems; courts will have to consider whether the action of school authorities constitutes good faith implementation of the governing constitutional principles. Because of their proximity to local conditions and the possible need for further hearings, the courts which originally heard these cases can best perform this judicial appraisal. Accordingly, we believe it appropriate to remand the cases to those courts.

In fashioning and effectuating the decrees, the courts will be guided by equitable principles. Traditionally, equity has been characterized by a practical flexibility in shaping its remedies and by a facility for adjusting and reconciling public and private needs. These cases call for the exercise of these traditional attributes of equity power. At stake is the personal interest of the plaintiffs in admission to public schools as soon as practicable on a nondiscriminatory basis. To effectuate this interest may call for elimination of a variety of obstacles in making the transition to school systems operated in accordance with the constitutional principles set forth in our May 17, 1954, decision. Courts of equity may properly take into account the public interest in the elimination of such obstacles in a systematic and effective manner. But it should go without saying that the vitality of these constitutional principles cannot be allowed to yield simply because of disagreement with them.

While giving weight to these public and private considerations, the courts will require that the defendants make a prompt and reasonable start toward full compliance with our May 17, 1954, ruling. Once such a start has been made, the courts may find that additional time is necessary to carry out the ruling in an effective manner. The burden rests upon the defendants to establish that such time is necessary in the public interest and is consistent with good faith compliance at the earliest practicable date. To that end, the courts may consider problems related to administration, arising from the physical condition of the school plant, the school transportation system, personnel, revision of school districts and attendance areas into compact units to achieve a system of determining admission to the public schools on a nonracial basis, and revision of local laws and regulations which may be necessary in solving the foregoing problems. They will also consider the adequacy of any plans the defendants may propose to meet these problems and to effectuate a transition to a racially nondiscriminatory school system. During this period of transition, the courts will retain jurisdiction of these cases.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> FISS, Owen. Foreword: The Forms Of Justice. **Harvard Law Review**. vol. 93, nov. 1979. Base de dados Hein Online. p. 02-03.

<sup>40</sup> “A implementação completa desses princípios constitucionais pode exigir a solução de diversos problemas escolares locais. As autoridades escolares têm a responsabilidade primária de elucidar, avaliar e resolver esses problemas; os tribunais terão que considerar se a ação das autoridades escolares constitui uma implementação de boa-fé dos princípios constitucionais que os regem. Devido à sua proximidade com as condições locais e à possível necessidade de novas audiências, os tribunais que originalmente ouviram esses casos podem realizar melhor esta avaliação judicial. Dessa forma, acreditamos ser apropriado devolver os casos a esses tribunais. Na formulação e

Desta forma, ainda que exista debate doutrinário quanto a se a decisão proferida em *Brown* teve caráter estrutural, as decisões judiciais não apenas declararam a inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas, mas, para tornar efetiva a decisão, passaram a avaliar e determinar meios de intervenção nas estruturas e burocracias públicas de forma a fazer cessar o referido sistema de segregação racial<sup>41</sup>, o que fizeram por meio de *injunctions*, ordens de fazer e não fazer, que já existiam no direito americano, para reformar instituições inteiras, com o objetivo de realizar direitos fundamentais, ficando conhecidas como *structural injunctions*<sup>42</sup>, que constituem a origem dos processos estruturais, hoje estudados e aplicados em diversas democracias constitucionais, que buscam a implementação de direitos fundamentais.

No ponto, esclarecendo a controvérsia acima apontada, sem a pretensão de esgotá-la, Edilson Vitorelli<sup>43</sup> defende que *Brown* não é um exemplo de processo estrutural, mas que, em algumas localidades, a sua implementação, por iniciativa dos juízes, a atuação judicial adquiriu tal característica ao determinar a intervenção nas estruturas necessárias para promover a

---

execução dos decretos, os tribunais serão guiados por princípios equitativos. Tradicionalmente, a equidade tem se caracterizado por uma flexibilidade prática na formulação de remediações e por uma facilidade para ajustar e reconciliar as necessidades públicas e privadas. Esses casos exigem o exercício desses atributos tradicionais de poderes equitativos. Em jogo está o interesse pessoal dos demandantes na admissão às escolas públicas assim que possível, sem discriminação. Para efetivar esse interesse, pode ser exigida a eliminação de uma variedade de obstáculos para que a transição dos sistemas escolares operem de acordo com os princípios constitucionais estabelecidos em nossa decisão de 17 de maio de 1954. Os tribunais de equidade podem levar em consideração o interesse público na eliminação de tais obstáculos de maneira sistemática e eficaz. Mas, isso sequer deveria ser necessário dizer, a vitalidade desses princípios constitucionais não pode ceder simplesmente por causa de desacordo com eles. Ao sopesar essas considerações públicas e privadas, os tribunais exigirão que os réus deem um passo rápido e razoável para o cumprimento total de nossa decisão de 17 de maio de 1954. Uma vez feito esse início, os tribunais podem considerar que é necessário mais tempo para executar a decisão de maneira eficaz. O ônus recai sobre os réus para estabelecer que esse tempo é necessário no interesse público e é consistente com o cumprimento integral de boa-fé na data mais próxima possível. Para tanto, os tribunais poderão considerar os problemas relacionados à administração, decorrentes da condição física da planta escolar, do sistema de transporte escolar, de pessoal, da revisão dos distritos escolares e das áreas de atendimento nas unidades compactas, para definir um sistema de determinação da admissão nas escolas públicas sem distinção racial, e revisar leis e regulamentos locais que podem ser necessários para resolver os problemas anteriores. Eles também considerarão a adequação de quaisquer planos que os réus possam propor para atender a esses problemas e efetuar uma transição para um sistema escolar não discriminatório racialmente. Durante esse período de transição, os tribunais manterão a jurisdição sobre esses casos.” (Tradução livre). ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of The United States. **349 US 294 (1955)**. Disponível em <https://www.docsteach.org/documents/document/judgment-brown-v-board>. Acesso em 30/06/2021.

<sup>41</sup> Porém, isso não foi realizado sem oposição política e popular, conforme exemplifica Edilson Vitorelli ter sido o caso de um manifesto firmado por diversos políticos, que criticavam a decisão sob o argumento de que extrapolava os limites constitucionais, interferindo na autonomia legislativa e executiva dos estados federados, causando confusão nos estados e destruindo as relações amigáveis entre negros e brancos. VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

<sup>42</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 75-76.

<sup>43</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 75-76.

educação igualitária, pois a Corte teria referido apenas “o que”, sem dizer o “como”, deixando de fixar parâmetros concretos para implementação da decisão.

Marco Félix Jobim<sup>44</sup>, por outro lado, afirma que, em *Brown II*, a Corte, além de determinar que o cumprimento pelos juízes federais ocorresse “*with all deliberate speed*”, expôs condições a serem impostas pelos juízes, defendendo a decisão como estrutural. Ademais, o autor, apoiado na obra de Owen Fiss, afirma “(...) que as *structural injunctions* não caíram do céu, mas sim emergiram dos juízes federais que tentaram implementar a decisão de *Brown* (1954)”<sup>45</sup>.

Ao longo dos anos que se seguiram as *structural injunctions* prosseguiram sendo utilizadas em outras áreas envolvendo direitos humanos e ações de interesse público nos Estados Unidos. E é nesse contexto que Owen Fiss<sup>46</sup> desenvolve o modelo de *structural reforms* como uma forma alternativa de processo<sup>47</sup>, que objetiva erradicar a própria causa do problema, intervindo diretamente na estrutura que o causa.

Nas palavras do próprio autor:

Structural reform is premised on the notion that the quality of our social life is affected in important ways by the operation of large-scale organizations, not just by individuals acting either beyond or within these organizations. It is also premised on the belief that our constitutional values cannot be fully secured without effectuating basic changes in the structures of these organizations. The structural suit is one in which a judge, confronting a state bureaucracy over values of constitutional dimension, undertakes to restructure the organization to eliminate a threat to those values posed by the present institutional arrangements. The injunction is the means by which these reconstructive directives are transmitted.<sup>48</sup>

É possível verificar que tais decisões, além da própria doutrina delas decorrente, serviram de inspiração para atuação jurisdicional na defesa de direitos fundamentais em

---

<sup>44</sup> JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. p. 112-113.

<sup>45</sup> JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. p. 113.

<sup>46</sup> FISS, Owen. Foreword: The Forms Of Justice. **Harvard Law Review**. vol. 93, nov. 1979. Base de dados Hein Online.

<sup>47</sup> As características particulares desse modelo de processo e a sua adequação com a realidade brasileira serão devidamente abordados ao longo desse capítulo, incorporando, ainda, outras bases doutrinárias desenvolvidas a partir do modelo de litigância originado nas *structural injunctions*.

<sup>48</sup> “A reforma estrutural tem como premissa a noção de que a qualidade de nossa vida social é afetada de maneiras importantes pela operação de organizações de grande escala, não apenas por indivíduos agindo fora ou dentro dessas organizações. Também tem como premissa a crença de que nossos valores constitucionais não podem ser totalmente garantidos sem efetuar mudanças básicas nas estruturas dessas organizações. O processo estrutural é aquele em que um juiz, confrontando-se com uma burocracia estatal sobre valores de dimensão constitucional, se compromete a reestruturar a organização para eliminar a ameaça a esses valores, imposta pelos arranjos institucionais presentes. A injunção é o meio pelo qual essas diretrizes reconstrutivas são transmitidas.” (Tradução Livre) FISS, Owen. Foreword: The Forms Of Justice. **Harvard Law Review**. vol. 93, nov. 1979. Base de dados Hein Online.

diversos países e, inclusive, em cortes internacionais, que passaram a proferir decisões de caráter estrutural, objetivando sempre a resolução do problema estrutural existente, causador da violação aos direitos fundamentais e não, apenas, reparar individualmente tais infrações.

## 2.2 Decisões Estruturais nos EUA e em outros países: alguns exemplos práticos

Antes de se seguir adiante no desenvolvimento do tema central da presente dissertação, é oportuno que se faça uma breve referência a outros julgados que auxiliaram na construção e consolidação dos processos estruturais. O sucinto relato visa demonstrar que a temática resultou de um percurso pretoriano pavimentado pela preocupação com a realização dos direitos de especial relevância social, de natureza complexa e que implicam na modificação, adoção e implementação de políticas públicas. De outra banda, também será colocado em evidência que a preocupação com a criação de técnicas judiciais capazes de corresponder aos problemas estruturais enfrentados pelas sociedades é de ordem mundial, se fazendo presente de forma concomitante nos ordenamentos jurídicos dos mais diversos países. É, portanto, uma problemática mundial que poderá ser enfrentada com mais facilidade com a troca de experiências positivas entre os Estados, cabendo a doutrina jurídica alimentar este diálogo na busca de melhores resultados.

Jordão Violin<sup>49</sup>, por exemplo, destaca a reforma do sistema prisional do Estado do Arkansas nos Estados Unidos, em decorrência do caso *Holt v. Sarver*. Afirma o autor, que diferentemente do que aparenta, o referido caso, na verdade, não se trata de apenas um litígio, mas de um conjunto formado por ao menos seis causas, incluindo ações e recursos, entre os anos de 1969 e 1982. Ressalta o autor ser o caso paradigmático, uma vez que, diferente de ações anteriores, buscava a reforma do sistema prisional em todo o Estado, dando origem a uma nova onda de ações, que se espalharam pelo território daquele país, recebendo o nome de *prison reform litigation*<sup>50</sup>.

Vale ressaltar as conclusões do autor no sentido de que o desfecho específico da demanda, embora a uma primeira vista pudesse parecer decepcionante, pois havia uma crescente superlotação carcerária, além de os presos serem mantidos nos mesmos barracões

---

<sup>49</sup> VIOLIN, Jordão. *Holt v Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas*. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 649-692.

<sup>50</sup> VIOLIN, Jordão. *Holt v Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas*. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 651-653.

sem ventilação existentes em 1967, o contraste entre o sistema anterior à demanda e aquele existente após o encerramento do caso era evidente:

[...] A utilização de *trusties* fora abolida; a tortura e as punições corporais não eram mais chanceladas pelo Estado; as celas não abrigavam mais centenas de custodiados; as unidades não eram mais segregadas por raça; havia atendimento médico, odontológico e treinamento profissional; a arbitrariedade fora contida por leis que regulavam o processo disciplinar; os custodiados muçulmanos podiam ler o Alcorão e observar as restrições alimentares de sua religião; as necessidades básicas não dependiam mais do pagamento de propina; havia um Departamento de Correções institucionalizado, regido por normas e hierarquizado, formado por funcionários contratados. Um interno era visto como alguém a ser ressocializado e não mais como um substituto para a mão de obra escrava. Era o mínimo. Mas era muito, se considerado o ponto de partida.<sup>51</sup>

Ademais, a repercussão do caso foi ainda mais relevante, pois, além de gerar uma onda de ações similares em todos os estados americanos, demonstrou que o acesso à Justiça era garantido, também, à população carcerária, trazendo ao judiciário uma série de pretensões até então reprimidos, objetivando garantir direitos fundamentais a essa parcela da população<sup>52</sup>.

Em que pese as *structural reforms* tenham gerado um movimento contrário forte na doutrina daquele país, conforme inclusive mencionado por Owen Fiss<sup>53</sup>, no ano de 2003, Myriam Gilles publicou um artigo denominado “An Autopsy of the Structural Reform Injunction: Oops... It's Still Moving!”<sup>54</sup>, no qual elencou diversas demandas estruturais que continuavam produzindo resultados.

Ademais, como já dito, diversas decisões ao redor do mundo passaram a adotar soluções que podem ser consideradas estruturais em diversificadas circunstâncias, envolvendo direitos fundamentais.

Na Colômbia, um dos casos de maior repercussão se refere àquele envolvendo a “população desalojada”<sup>55</sup> forçadamente, em virtude do conflito armado existente naquele país, especialmente nos anos em que não houve cessar fogo entre o governo e as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), por diversos motivos, tais como: ameaças diretas e

<sup>51</sup> VIOLIN, Jordão. Holt v Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 676.

<sup>52</sup> VIOLIN, Jordão. Holt v Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 677.

<sup>53</sup> FISS, Owen M. The New Procedure. **Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico**, vol. 54, no. 2, 1985, p. 209-220. HeinOnline. p. 209-210.

<sup>54</sup> GILLES, Myriam. An Autopsy of the Structural Reform Injunction: Oops ... It's Still Moving!. **University of Miami Law Review**, vol. 58, 2003. Disponível em: <https://repository.law.miami.edu/umlr/vol58/iss1/13>. Acesso em 17/07/2021.

<sup>55</sup> Na língua original: “población desplazada”.

indiretas, massacres, assassinatos de familiares, amigos e vizinhos, além de recrutamento forçado<sup>56</sup>.

Com parcela da população sendo forçada a deixar suas residências, empregos e familiares, naturalmente, surgiram ao longo do tempo diversos problemas sociais, como a necessidade de abrigo, alimentação, saúde, educação e emprego para essa parcela da população, além da necessidade de buscar garantir-lhes o direito de retornar com segurança às suas propriedades.

Por algum tempo, o governo colombiano, por seu executivo e legislativo, promoveu uma extensa regulamentação normativa sobre o problema, realizando algumas políticas públicas, sem, contudo, obter eficácia prática<sup>57</sup>, o que levou a Corte Constitucional a chamar para si o papel de avaliar e coordenar as políticas públicas atinentes aos “desalojados” e mesmo a desencadear a efetivação de políticas públicas objetivando garantir a essa parcela da população direitos fundamentais mínimos<sup>58</sup>.

Em sua decisão, Sentença T-025/04<sup>59</sup>, a Corte Constitucional da Colômbia reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional na situação da “população desalojada” avaliando a multiplicidade de pessoas em situação de vulnerabilidade pela ausência ou insuficiência das políticas públicas realizadas pelo governo, determinando uma série de ações, simples e complexas, com o objetivo de colocar fim a essa violação de direitos fundamentais, se não imediatamente, progressivamente.

Ademais, a Corte Constitucional Colombiana decidiu por manter a sua competência para o prosseguimento do feito, acompanhando o seu cumprimento por *autos de seguimiento* e proferindo novas determinações, quando necessárias. No ano de 2009, inclusive, foi definida uma forma de acompanhamento do feito, com prestações de informações e realizações de audiências públicas periódicas, a fim de apurar a efetividade das medidas adotadas e, se necessário, promover a sua readequação.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. Cortes y Cambio Social: Como la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado em Colombia. Bogotá: Dejusticia, 2010. p. 67-70.

<sup>57</sup> Sobre as regulamentações realizadas e os efeitos prévios à decisão da Corte colombiana confira-se César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco (GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y Cambio Social: Como la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado em Colombia**. Bogotá: Dejusticia, 2010. p. 66-79).

<sup>58</sup> GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. Cortes y Cambio Social: Como la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado em Colombia. Bogotá: Dejusticia, 2010. p. 79.

<sup>59</sup> COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T-025/04**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em 30/06/2021.

<sup>60</sup> VIANA, Thais Costa Teixeira. A implementação de reformas estruturais em “processos de seguimiento”: notas à luz da *Sentencia* T-025 de 2004 da Corte Constitucional Colombiana. In: VITORELLI, Edilson; ZANETI JUNIOR, Hermes (coord). **Casebook de Processo Coletivo**: estudos a partir de casos – vol. 2: técnicas extrajudiciais de tutela coletiva e temas especiais. São Paulo: Editora Almedina, 2020. p. 427-428.



Na África do Sul, não há como deixar de mencionar o caso *Government of Republic of South Africa v. Grootboom* (2000)<sup>61</sup>, que ficou conhecido apenas como *Grootboom*, no qual a Corte Constitucional foi chamada a se manifestar acerca da violação do direito ao acesso à moradia, garantido pela Constituição daquele país. Naquele feito, Irene Grootboom, em ação envolvendo 390 adultos e 510 crianças, buscava a condenação do Estado à concessão de abrigo ou casa aos demandantes, ao menos até que obtivessem acomodação permanente, já que haviam sido despejados dos locais que ocupavam informalmente, em virtude de ser área privada, demarcada para a construção de casas de baixo custo.<sup>62</sup>

A corte constitucional daquele país reconheceu que o problema relativo à falta de moradia adequada para a população remontava ao *Apartheid* e à política adotada na época que visava excluir o acesso de parcela da população aos centros urbanos. Forçados a buscar emprego em tais locais, essa parcela da população acabava por povoar irregularmente e informalmente diversas áreas.

Nesse sentido, inclusive, vale transcrever trecho da decisão proferida:

The cycle of the apartheid era, therefore, was one of untenable restrictions on the movement of African people into urban areas, the inexorable tide of the rural poor to the cities, inadequate housing, resultant overcrowding, mushrooming squatter settlements, constant harassment by officials and intermittent forced removals.<sup>63</sup>

Mais à frente, a decisão descreve as condições em que viviam os demandantes, classificando-as como lamentáveis, destacando que não possuíam acesso à água potável ou saneamento básico, em área de risco e que apenas cerca de 5% dos “barracos” possuíam energia elétrica<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Em virtude de suas características, especialmente por não conter um prazo definido para cumprimento, tampouco ordens específicas e bem determinadas, David Landau classifica a decisão proferida em *Grootboom* como *weak form enforcement* e não como *structural enforcement* (LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**. vol. 53, n. 1, 2012. Base de dados Hein Online. p. 199-201), o tema será retomado mais adiante, quando tratados os tipos de decisão em processos estruturais.

<sup>62</sup> ÁFRICA DO SUL. The Constitutional Court of South Africa. **2000 (11) BCLR 1169 (CC)**. Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others. Julgado em 04 de outubro de 2000. Disponível em <https://collections.concourt.org.za/bitstream/handle/20.500.12144/2107/Full%20judgment%20%28478%20Kb%29-2798.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 27/11/2021. p. 3.

<sup>63</sup> O ciclo do apartheid, portanto, foi de restrições insustentáveis à mudança dos africanos para as áreas urbanas, a migração inexorável dos habitantes pobres das áreas rurais para as cidades e moradias inadequadas, resultaram em superlotação, invasões crescentes, assédio constante por parte de funcionários e remoções forçadas intermitentes. (Tradução Livre). AFRICA DO SUL. The Constitutional Court of South Africa. **2000 (11) BCLR 1169 (CC)**. Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others. Julgado em 04 de outubro de 2000. Disponível em

<https://collections.concourt.org.za/bitstream/handle/20.500.12144/2107/Full%20judgment%20%28478%20Kb%29-2798.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 27/11/2021. p. 5.

<sup>64</sup> AFRICA DO SUL. The Constitutional Court of South Africa. **2000 (11) BCLR 1169 (CC)**. Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others. Julgado em 04 de outubro de 2000. Disponível em

Ao final, em que pese reconhecendo a obrigação estatal de fornecer, nos termos da Constituição, acesso à moradia, saúde, alimentação, água e assistência social àqueles sem condições de manter a si e a seus dependentes, afirmou que a exigibilidade do cumprimento de tais obrigações não era imediata, mas dependia da implementação de políticas públicas pelo Estado<sup>65</sup>.

Com base nesse entendimento, deixou de condenar o ente estatal ao fornecimento imediato de moradia aos demandantes, mas, reconhecendo a falha no cumprimento das políticas públicas determinadas pela Constituição, ordenou que o Estado promovesse, mediante a devida organização e provisão de fundos, programa de moradia para a população, salientando a necessidade de que incluísse medidas razoáveis tais como priorizar pessoas sem acesso à terra, sem teto ou vivendo em situação intoleráveis e de crise.<sup>66</sup>

Apesar de ter deixado de fixar prazos e procedimentos para a execução das ordens emanadas pela Corte, de indicar a Comissão Sul-africana de Direitos Humanos para monitorar a ação estatal e a conformidade com o julgamento e de ter se recusado a adotar novas providências quando incitado pela comissão precitada, houve aumento na proteção de tais pessoas, com uma aceleração na provisão de moradias permanentes<sup>67</sup>. Ainda que a autora daquela demanda jamais tenha obtido seu direito à moradia<sup>68</sup>, Malcolm Langford<sup>69</sup> em estudo no qual analisa pormenorizadamente as consequências do caso, aponta que a decisão teve impacto na redução dos despejos, melhoria de serviços básicos e aceleração de programas de habitação, além de forçar as autoridades a inovar na adoção de políticas públicas.

Esse posicionamento da Corte sul-africana, contudo, tomou novos rumos a partir do caso *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township and 197 Main Street Johannesburg v. City of Johannesburg and others* (2008), conhecido como *Olivia Road*. Nesse caso, que envolvia

---

<https://collections.concourt.org.za/bitstream/handle/20.500.12144/2107/Full%20judgment%20%28478%20Kb%29-2798.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 27/11/2021. p. 8.

<sup>65</sup> AFRICA DO SUL. The Constitutional Court of South Africa. **2000 (11) BCLR 1169 (CC)**. Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others. Julgado em 04 de outubro de 2000. Disponível em <https://collections.concourt.org.za/bitstream/handle/20.500.12144/2107/Full%20judgment%20%28478%20Kb%29-2798.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 27/11/2021. p. 65-66.

<sup>66</sup> AFRICA DO SUL. The Constitutional Court of South Africa. **2000 (11) BCLR 1169 (CC)**. Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others. Julgado em 04 de outubro de 2000. Disponível em <https://collections.concourt.org.za/bitstream/handle/20.500.12144/2107/Full%20judgment%20%28478%20Kb%29-2798.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 27/11/2021. p. 65-68.

<sup>67</sup> BROOKE, Bianca M. Schneider van der. **Litígios Estruturais, Estado de Coisas Inconstitucional e Gestão Democrática do Processo**: um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas. Londrina: Editora Thoth, 2021. p. 113.

<sup>68</sup> GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales em el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015. p. 223.

<sup>69</sup> LANGFORD, Malcolm. Housing Rights Litigation: Grootboom and Beyond. In LANGFORD, Malcon; COUSINS, Ben; DUGARD, Jackie; MADLINGOZI, Tshepo (Eds.). **Socio-Economic Rights in South Africa: Symbols or Substance?** Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 220-221.

cerca de 400 ocupantes de prédios que o governo municipal havia declarado como inseguros ou insalubres, que resistiam à remoção, antes da decisão final, a Corte Constitucional emitiu uma ordem provisória para que as partes se “comprometessem significativamente” com diversas questões envolvendo a insalubridade e risco das habitações, além do desenvolvimento, em conjunto, de um plano concreto para habitações permanentes<sup>70</sup>.

Essa decisão reformulou a relação de poder, reconhecendo os ocupantes dos imóveis como sujeitos de direitos, inclusive atribuindo-lhes o direito de participar, democraticamente, da tomada de decisões. A decisão resultou na formulação de um acordo abrangente, com medidas a serem tomadas em etapas para tornar os prédios menos inseguros e insalubres, além de detalhar a forma de realocação dos ocupantes em acomodações alternativas, inclusive com edificação de alojamentos, os quais deveriam ser utilizados na pendência de uma solução de habitação permanente e adequada, a ser promovida pelo poder público, mediante consulta dos afetados<sup>71</sup>.

Posteriormente, a Corte Constitucional sul-africana emitiu decisão detalhando os objetivos gerais desse “compromisso significativo” e os prazos para que as partes informassem o andamento e o cumprimento progressivo do decidido, resultando, até abril de 2009, na adequação dos prédios inseguros e no fornecimento de acomodações provisórias aos ocupantes, estando o plano de habitação permanente em fase de conclusão<sup>72</sup>.

Em um terceiro caso envolvendo moradia, a Corte Constitucional sul-africana foi chamada a se manifestar em *Residents of Joe Slovo Community v. Thubelisha Homes and Others* (2008), conhecido como *Joe Slovo*, que envolvia um projeto de realocação de cerca de 4.000 famílias residentes de forma irregular no assentamento *Joe Slovo*, temporariamente, para uma área mais distante da cidade, em *Delft*. O projeto fazia parte de uma política pública nacional criada após o caso *Grootboom* e muitos moradores concordaram inicialmente com a relocação, especialmente diante da promessa da Prefeitura e da empresa contratada de que poderiam retornar ao local após as obras, mediante locação a preços baixos. Entretanto, após a primeira fase do projeto, nenhum morador fora realocado para aluguel de baixa renda e, após a

---

<sup>70</sup> BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. **Litígios Estruturais, Estado de Coisas Inconstitucional e Gestão Democrática do Processo:** um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas. Londrina: Editora Thoth, 2021. p. 116-117.

<sup>71</sup> BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. **Litígios Estruturais, Estado de Coisas Inconstitucional e Gestão Democrática do Processo:** um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas. Londrina: Editora Thoth, 2021. p. 117-118.

<sup>72</sup> BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. **Litígios Estruturais, Estado de Coisas Inconstitucional e Gestão Democrática do Processo:** um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas. Londrina: Editora Thoth, 2021. p. 118.

segunda fase, houve oferta, apenas, de aquisição dos imóveis pela taxa de mercado, por meio de hipoteca<sup>73</sup>.

Ao chegar à Corte Constitucional, houve realização de uma Audiência Pública, inclusive com a participação de vários grupos que atuaram ativamente em *Olivia Road*, tendo o tribunal sugerido que um engajamento posterior poderia solucionar o caso. Porém, como não ocorreu qualquer negociação posterior, em 2009, a Corte Constitucional proferiu sua decisão, reconhecendo a falta de comunicação das autoridades com o grupo afetado, motivo pelo qual prescreveu um processo de despejo e realocação em várias etapas, com ordens mais específicas, exigindo a realização de acordo sobre três assuntos gerais (data de início da realocação, cronograma do processo e “qualquer outro assunto relevante”), além de estabelecer uma agenda significativa sobre outros pontos. Por fim, a Corte Constitucional reteve a jurisdição sobre o caso, exigindo a prestação de informações pelos envolvidos e as devidas comprovações acerca do cumprimento do decidido<sup>74</sup>.

Na Argentina, Francisco Verbic<sup>75</sup> afirma que o caso Mendoza é o litígio estrutural mais completo daquela jurisdição, salientando que o problema da poluição do Rio Riachuelo remonta ao século XIX, já tendo sido objeto de ações governamentais, como criação de comitê próprio para planejamento e execução da gestão ambiental da bacia Matanza-Riachuelo, as quais, contudo, fracassaram integralmente.

Ao longo da bacia Matanza-Riachuelo residem mais de cinco milhões de pessoas, sendo que, dessas, mais da metade não possui sistema de esgoto, um terço não tem acesso à água potável e quinhentas mil residem em assentamentos precários sobre a margem do rio. A poluição do rio se faz pela presença nas águas de 8500 toneladas de ferro, 67 barcos abandonados, 17 cascos de barcos afundados, contaminantes químicos, como arsênico, cádmio, chumbo, mercúrio, cromo e cianureto, além dos contaminantes orgânicos.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. Constitucionalismo transformador e litígios estruturais na África do Sul: o “compromisso significativo” (meaningful engagement) e a tomada de decisão participative. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 106.

<sup>74</sup> BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. Constitucionalismo transformador e litígios estruturais na África do Sul: o “compromisso significativo” (meaningful engagement) e a tomada de decisão participative. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 107-108.

<sup>75</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. In: **Anales n° 43**. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. U.N.L.P. 2013. Disponível em: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1). Acesso em: 28.11.2021. p. 268-269.

<sup>76</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. In: **Anales n° 43**. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. U.N.L.P. 2013. Disponível em:

Ao resolver o mérito da demanda, a *Corte Suprema de Justicia de la Nación* analisou apenas os pedidos relativos à recomposição da área degradada e à prevenção de danos futuros, estabelecendo uma série de medidas estruturais a serem adotadas pelas empresas, pelos governos federal, municipal e da província, especialmente para a efetivação de tais finalidades.<sup>77</sup>

Entre as providências, determinou a elaboração de um programa para garantia do cumprimento do julgado, que deveria conter três objetivos simultâneos: a melhora da qualidade de vida dos habitantes da bacia, a recomposição do meio ambiente e a prevenção de danos com suficiente e razoável grau de predileção; ainda, a condenação abrangeu a obrigação de organizar um sistema de informações públicas digital para o público em geral, de modo claro e acessível; quanto à contaminação industrial, estabeleceu a obrigação de realização de inspeções em todas as empresas sediadas na bacia, identificar as poluidoras e intimá-las para que apresentem plano de tratamento, em caso de reprovação do plano, tais empreendimentos deveriam cessar suas atividades ou mudar-se; a eliminação dos “lixões” irregulares; e determinou a criação de um plano de ampliação dos serviços de fornecimento de água potável e saneamento básico.<sup>78</sup> Ainda, a *Corte Suprema de Justicia de la Nación* delegou o acompanhamento do cumprimento das medidas determinadas ao Juizado Federal de Quilmes.<sup>79</sup>

A Corte, ainda, estabeleceu um sistema de monitoramento e controle sobre a execução da sentença, que é exercido com uma forte participação de organizações não governamentais. E, com o declarado objetivo de fortalecer a participação cidadã, designou o *Defensor del Pueblo de la Nación* como coordenador de um colegiado para reunir-se com as distintas organizações não governamentais que estavam incluídas na causa.<sup>80</sup>

---

[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1). Acesso em: 28.11.2021. p. 269.

<sup>77</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. In: **Anales n° 43**. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. U.N.L.P. 2013. Disponível em: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1). Acesso em: 28.11.2021. p. 273.

<sup>78</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. In: **Anales n° 43**. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. U.N.L.P. 2013. Disponível em: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1). Acesso em: 28.11.2021. p. 273-274.

<sup>79</sup> ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). **M.1569.XL**. Julgado em 08 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf>. Acesso em: 28/11/2021.

<sup>80</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. In: **Anales n° 43**. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. U.N.L.P. 2013. Disponível em:

Acerca dos efeitos já concretizados da demanda, confira-se:

Si bien la situación en la cuenca Matanza-Riachuelo dista de ser la ideal y aun queda mucho por hacer, las mejoras logradas en la zona contaminada gracias a este proceso son muy importantes. En este contexto, podría verse a “Mendoza” como un ejemplo de que, a pesar de las falencias normativas de tipo procesal brevemente descriptas, los jueces pueden llevar adelante un caso de estas características si toman la decisión de hacerlo.<sup>81</sup>

Ainda na seara ambiental, Sérgio Cruz Arenhart<sup>82</sup> analisa, em célebre artigo, recentemente atualizado e republicado, a Ação Civil Pública do Carvão e diversas medidas de caráter estrutural nela constantes, valendo destacar alguns dos elementos centrais do caso e das soluções encontradas naquele feito, quando ainda não se discutiam, ao menos de forma tão intensa, temas próprios do processo estrutural em território nacional.

Conforme explica o autor, no ano de 1993, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública na comarca de Criciúma contra diversas mineradoras da região, objetivando a realização de um projeto de recuperação ambiental para a região, degradada em razão da atividade de mineração. Ao proferir sua decisão, o julgador singular condenou as empresas a apresentar, no prazo de seis meses, um projeto de recuperação da região, com cronograma mensal de etapas a serem executadas. Além disso, o plano deveria ser implementado no prazo de três anos. Em caso de descumprimento das referidas obrigações, o juízo desde logo estabeleceu a aplicação de multa coercitiva. Por fim, a decisão ainda determinou que as mineradoras adequassem os seus procedimentos às normas de proteção ambiental, no prazo de sessenta dias, sob pena de interdição, e, aos órgãos de proteção ambiental e de fiscalização da mineração, estabeleceu o dever de fiscalizar todas as minas em atividade, apresentando relatório circunstanciado nos autos.<sup>83</sup>

---

[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1). Acesso em: 28.11.2021. p. 275-276.

<sup>81</sup> “Embora a situação na bacia do Matanza-Riachuelo esteja longe do ideal e ainda haja muito por fazer, as melhorias alcançadas na área contaminada graças a este processo são muito importantes. Nesse contexto, “Mendoza” pode ser visto como um exemplo de que, apesar das falhas regulamentares processuais brevemente descritas, os juízes podem prosseguir com um caso dessas características se assim decidirem.” (Tradução Livre) VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. In: **Anales n° 43**. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. U.N.L.P. 2013. Disponível em: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1). Acesso em: 28.11.2021. p. 283.

<sup>82</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Os processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

<sup>83</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Os processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 1055-1056.

Embora tenham sido interpostos recursos ao Tribunal de Justiça daquele estado, que determinou a exclusão dos sócios das mineradoras e de uma das empresas do feito, ao Superior Tribunal de Justiça, que rearranjou a responsabilidade das empresas e melhor delimitou a sua extensão, e ao Supremo Tribunal Federal, que não alterou os julgados anteriores, foi realizada a execução provisória do julgado, que teve seu cumprimento desdobrado em diversas fases e, mais tarde, em procedimentos autônomos para cada um dos réus.<sup>84</sup>

Na primeira fase, uma vez que a sentença havia, apenas, genericamente, determinado a reparação do dano, houve a necessidade de obterem-se informações para subsidiar a recuperação ambiental em toda a sua complexidade. Em um segundo momento, o Ministério Público Federal logrou identificar fragilidades existentes nas informações prestadas pelas carboníferas, adotando medidas para padronização das informações, viabilizando, assim, uma melhor averiguação quanto às medidas que deveriam ser adotadas, bem como quanto ao reflexo da implantação de cada uma.<sup>85</sup>

Na terceira fase, as empresas demandadas efetivamente foram obrigadas a apresentar o seu plano de recuperação ambiental, segundo a padronização do Ministério Público. Durante esse período, ainda, houve a criação de um Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA), cujas decisões deveriam ser tomadas por consenso, formado por representantes técnicos de todas as partes e por sujeitos externos, ligados à questão ambiental, com o objetivo de propor estratégias, métodos e técnicas que pudessem colaborar com a recuperação da área degradada. Também nesse período foi elaborada uma proposta de indicadores e monitoramento da degradação ambiental decorrente da mineração no estado de Santa Catarina. A presença desses indicadores e a atuação do GTA, especialmente diante do consenso necessário para a tomada de decisões, foram determinantes para que 73% das áreas degradadas pudessem contar com plano de recuperação ambiental.<sup>86</sup>

Em uma quarta fase, buscou-se efetivamente a execução de todo o planejamento de recuperação ambiental, sem descurar da possibilidade de eventuais alterações, principalmente pela via consensual. Nesta etapa houve criação de um *site* para dar transparência e integrar a

---

<sup>84</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Os processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 1056-1057.

<sup>85</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Os processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 1057-1058.

<sup>86</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Os processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 1058-1059.

sociedade no processo de recuperação ambiental.<sup>87</sup> Atualmente, o *site* criado pelo juízo está desativado, mas as informações seguem disponíveis online em endereço eletrônico pertencente ao GTA criado especificamente para o feito (<http://acpcarvao.com.br/login/index.php>).<sup>88</sup>

Em conclusão, o que se vislumbra é que decisões estruturais vêm sendo adotadas internacional e nacionalmente, motivo pelo qual se faz necessário um estudo mais aprofundado sobre o rito processual a ser observado em tais casos, já que objetiva solucionar um problema existente na sociedade, especialmente para o futuro, que atinge uma multiplicidade de pessoas de forma diversa, e não, simplesmente, reparar um ilícito passado existente entre particulares, ou entre público e particular, mas de forma individual ou bipolar, lógica sobre a qual foi pensada o processo civil clássico.

Nesse sentido, conclui Luana Steffens<sup>89</sup>:

[...] percebe-se que a nova ferramenta – técnica processual estrutural – é estranha à formação clássica do direito processual civil brasileiro, concebido para lidar com litígios de natureza bipolares e individuais. Os institutos processuais foram criados – mesmo no CPC/15 – a partir da influência cultural da concepção clássica de jurisdição do Estado Liberal, baseada na lide carneluttiana do século passado, que evidencia um processo com polos marcadamente opostos e pedidos expressamente delimitados, bastando ao juiz escolher um dos polos como vitorioso e o outro como perdedor. As características (...) demonstram que o processo judicial estrutural é um processo com peculiaridades e necessidades próprias, e que o Judiciário deve estar atento a elas para prestar a tutela adequada, efetiva e tempestiva do direito.

Assim, necessário que se analisem as características do problema estrutural, para, a partir delas, ainda que sem a pretensão de esgotar ambos os temas neste estudo, se possa entender as necessárias alterações que deve sofrer o direito processual clássico para permitir a implementação de um processo estrutural adequado e eficiente, bem como se, com as ferramentas hoje existentes no direito pátrio, há como implementar soluções pela via estrutural.

### 2.3 As Características do Problema Estrutural

---

<sup>87</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Os processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 1059.

<sup>88</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Os processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 1064-1065.

<sup>89</sup> STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultura e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 194.



O objeto de um processo estrutural é um litígio, ou problema<sup>90</sup>, estrutural<sup>91</sup>, que é aquele decorrente do funcionamento de uma estrutura, pública ou privada, que causa violação sistemática e reiterada a um (ou mais) direito(s) fundamental(ais) ou que, de alguma forma, impede a sua concretização, de forma reiterada e contínua.

O objetivo do processo estrutural, portanto, não é apenas remover a violação ao direito fundamental de uma pessoa ou de um grupo de pessoas que busca o judiciário, mas resolver o problema estrutural existente na realidade, de forma que aquela situação violadora de direitos não mais se repita. O processo estrutural busca tratar a causa e não apenas os sintomas visíveis à sociedade, ou, mais especificamente, ao Judiciário.

Segundo Edilson Vitorelli<sup>92</sup>:

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.

Assim, em um processo estrutural, nem sempre será possível determinar todas as “vítimas” da inconstitucionalidade e, justamente por esse motivo, deve ser garantida ampla participação dentro do procedimento judicial. Ainda, as pessoas podem ser impactadas de diferentes formas pela estrutura que promove a situação inconstitucional, com maior ou menor intensidade, e, também por isso, discordar quanto às formas de solução da lide, que poderá, igualmente, atingir a diversas outras pessoas de diferentes formas.

Portanto, a fim de compreender adequadamente a forma de funcionamento e processamento de um processo estrutural, faz-se necessário, primeiramente, compreender as

---

<sup>90</sup> Não se ignora que, para Edilson Vitorelli (VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 68.) a terminologia “problema estrutural” seria inadequada, porquanto “problema” não constitui uma categoria processual, motivo pelo qual seria necessário, primeiramente, definir o que é problema, em tema de processo, para, posteriormente, chegar-se ao “problema estrutural”, porém, o termo é utilizado por Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim (ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 59), bem como por Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, vol. 303/2020, p. 45 – 81, maio de 2020. Base de dados RT online. p. 2.), utilizando-se ambas as terminologias ao longo deste estudo.

<sup>91</sup> Nesse ponto, vale trazer a observação de Edilson Vitorelli, no sentido de que, por vezes, medidas estruturantes podem ser requeridas para solucionar litígios de natureza não estrutural. Isso se deve ao fato de ser necessária uma intervenção na estrutura para solução do litígio para o futuro, mas não necessariamente significa que a origem do problema seja estrutural. VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 72.

<sup>92</sup> VITORELLI, Edilson. Processo Estrutural e Processo de Interesse Público: Esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**. São Paulo, vol. 7/2018, p. 147 – 177, jan./jun. 2018. Base de dados RT online. p. 8.

principais características do problema estrutural, já que, como já mencionado, o objetivo do processo estrutural é, justamente, resolver o problema que causa a violação dos direitos fundamentais, inexistindo razão para se pensar uma forma de processo, especialmente esta, que não seja voltada à resolução de problemas reais, que atingem diretamente a vida das pessoas.

Nesse sentido, como afirmam Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim:

Pensar em um processo para atender a certa realidade exige, em primeiro lugar, conhecer a realidade a que se destina o processo e desenhar suas características. Se o processo deve amoldar-se àquela realidade, então é fundamental que se saiba exatamente os contornos das situações concretas a que o processo atenderá, porque apenas assim será possível saber se o processo está, de fato, comprometido com a tutela daquela situação.

Por isso, é fundamental examinar quais são as características do problema estrutural. Ele, como é possível antecipar, não se parece com uma lide tradicional, nem pode ser reduzido a qualquer modalidade de conflito clássico. Ao contrário, possui peculiaridades muito específicas e é exatamente isso que torna imprescindível pensar em novas técnicas processuais, hábeis a dar conta dessas características.<sup>93</sup>

Os referidos doutrinadores elencam quatro características do problema estrutural: complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade<sup>94</sup>. Advertem, porém, que a realidade é muito mais abrangente do que a teoria, de forma que, ainda que ausente alguma das características apontadas, não há impedimento para que o problema seja tratado de forma estrutural, podendo implicar, apenas, a desnecessidade de alguma das ferramentas postas a sua disposição, pois destinada a tratar da característica ausente no caso<sup>95</sup>.

A complexidade, segundo os autores, não se confunde com dificuldade técnica, seja em se tratando de dificuldade de compreensão, prova ou solução, por si só. A complexidade, nesse caso, relacionar-se-ia ao conceito advindo das ciências sociais, referindo-se a característica de estruturas nas quais as ordens podem surgir sem a necessidade de um fio condutor ou de um centro de controle, mas emergiriam espontaneamente, fruto das interações e elementos nela existentes<sup>96</sup>.

Nesse sentido, a complexidade do problema estaria nas características de tais estruturas, que possuiriam reações próprias e, muitas vezes, imprevisíveis a estímulos externos. Tais

---

<sup>93</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo e JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 59.

<sup>94</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo e JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021 p. 59-93.

<sup>95</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo e JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 60.

<sup>96</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo e JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 61.

reações, vale salientar, podem ser tanto positivas quanto negativas, gerando uma ampliação do resultado almejado ou uma severa resistência, inclusive com efeito reverso. Ademais, seria necessário observar os comportamentos macroscópicos envolvidos no problema, por não se confundirem simplesmente com o somatório de suas individualidades, mas de um todo autônomo e intrincado. Por fim, o problema complexo, enquanto inserido na sociedade e envolvido em uma complexidade de interesses, possuiria uma tendência a perpetuar-se e adaptar-se às ordens exteriores, a fim de garantir a estabilidade do sistema como um todo<sup>97</sup>.

Desta forma, para solução do problema estrutural, não basta que apenas um dos agentes, ou mesmo vários deles, integrantes ou não do sistema que o causa, busque isoladamente solucioná-lo, devendo ocorrer uma convergência de interesses e ações, uma vez que a descoordenação de esforços pode levar à estagnação gerada pelas mais diferentes reações aos estímulos realizados<sup>98</sup>.

É, portanto, também em razão da complexidade própria dos problemas estruturais, que o Poder Judiciário não deve atuar de forma a, isoladamente, definir as soluções práticas a serem aplicadas a cada caso, devendo, antes, atuar como articulador entre os agentes envolvidos, fiscalizando os resultados obtidos. Ainda que determine a proteção de um direito, deve privilegiar o diálogo, como instrumento capaz de gerar esforços coordenados na busca da solução do problema estrutural<sup>99</sup>.

Nesse sentido, as soluções do problema estrutural serão mais eficazes e previsíveis quando construídas e fiscalizadas coletivamente, pela maior parte possível de partes interessadas e envolvidas, direta ou indiretamente, no problema e nas intervenções utilizadas para a sua solução.

Nas palavras de Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim<sup>100</sup>:

Em todos esses casos, vê-se que a intervenção do Poder Judiciário deixa de ser pontual, interpessoal e limitada. Ela passa a ser ampla, exigindo fiscalização constante e participação efetiva, ao longo de todo o procedimento. Será ainda permanente porque exigirá, com certa frequência, a “correção de rumos”, com a alteração das soluções tidas como adequadas, mas que se mostram ineficazes ao longo do tempo (novamente demonstrando o caráter complexo desses casos). Será, também, ampla – abrangendo um universo de pessoas e interesses que vão muito além dos limites das

---

<sup>97</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. “Problemas complexos” e “processo estrutural”: significado conceitual e possibilidades de efetivação. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 265-266.

<sup>98</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo e JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 64-65.

<sup>99</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. “Problemas complexos” e “processo estrutural”: significado conceitual e possibilidades de efetivação. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 274.

<sup>100</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo e JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021 p. 69.

partes formais do processo. Exigirá, por tudo isso, um papel protagonista do Poder Judiciário, que deverá assegurar, de um lado, a ampla participação no feito e a adequada colheita de informações; de outro, a “responsividade” eficiente do sistema, de modo a implementar a melhor solução possível para o problema estrutural, sobretudo à luz das mudanças que o sistema possa sofrer ao longo do tempo.

É justamente nesse sentido que, parece, foram as decisões já mencionadas da Corte Constitucional da África do Sul nos casos *Grootboom*, *Olivia Road* e *Joe Slovo*, nos quais foi oportunizado e privilegiado o diálogo entre os envolvidos, apenas intervindo a corte de forma mais específica quando ausente comprometimento das partes na busca de soluções aos problemas apontados.

Para Edilson Vitorelli<sup>101</sup>, o litígio complexo diferencia-se do litígio simples em virtude da multiplicidade de possibilidades da tutela do direito. Salienta que a complexidade se verifica quando se puderem verificar diversas formas cogitáveis juridicamente, ainda que não necessariamente equivalentes na prática, de tutela do direito pleiteado. Destaca que a complexidade está ligada à existência de dúvida sobre como a decisão deverá ser tomada ou implementada. A tutela, nesses casos, não é de fácil apreensão, tanto na esfera jurídica quanto empírica.

Nesse sentido, ainda, destaca o autor que:

[...] litígios coletivos complexos são aqueles que envolvem, mais do que uma simples aplicação do direito, análises relacionadas à eficiência, à economicidade, à proporcionalidade e à desejabilidade, para a sociedade, de uma determinada solução. É bom lembrar que a ponderação de tais fatores é expressamente autorizada pelo artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), acrescentado em 2018. Nos litígios simples, pelo contrário, a solução para a controvérsia é dada pela subsunção dos fatos à norma jurídica, de modo mais direto.<sup>102</sup>

O problema estrutural é, portanto, complexo, justamente por estar arraigado dentro do funcionamento da estrutura ou burocracia que se pretende alterar. A sua solução nunca é simples e depende de uma série de modificações que podem, nem sempre, apresentar os resultados desejados, o que leva à necessidade de buscar-se soluções consensuais e dialógicas, bem como de uma fiscalização constante de resultados, a fim de adaptarem-se as medidas, sempre que necessário.

A multipolaridade, por sua vez, se refere ao fato de que o problema estrutural não atinge apenas um indivíduo ou mesmo um grupo determinado e pequeno de pessoas com interesses

<sup>101</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 35-36.

<sup>102</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 37-38.

comuns, mas, ao contrário, interessa a uma multiplicidade de agentes, que podem, inclusive, ser ainda desconhecidos, com interesses que nem sempre serão convergentes, no todo ou em parte. Ademais, ainda que possam concordar quanto à existência do problema, podem discordar quanto à forma para sua solução ou mesmo quanto à velocidade com que deve ser resolvido, ou, ainda, quanto ao comprometimento financeiro necessário e o tempo hábil para sua solução.

Sérgio Cruz Arenhart<sup>103</sup> aponta essa característica como uma das mais marcantes do litígio estrutural:

Provavelmente, uma das características mais marcantes do litígio estrutural é a multiplicidade de interesses que se inter-relacionam sobre o objeto do litígio. Ao contrário do litígio tradicional, de estrutura bipolar – ou seja, com dois polos bem definidos, um buscando algo e outro resistindo a essa pretensão – o conflito estrutural trabalha com a lógica da formação de diversos núcleos de posições e opiniões (muitas delas antagônicas) a respeito do tema tratado.

Vale salientar que, para Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim<sup>104</sup>, em que pese destacando a existência de posicionamentos diferentes, a noção de multipolaridade por eles abordada faz menção a litígios policêntricos, os quais seriam, justamente, aqueles marcados por possuírem vários polos conflituosos diferentes, relevantes para o processo.

Conforme Luana Steffens<sup>105</sup>, a visão de litígios policêntricos é desenvolvido no contexto doutrinário estadunidense na década de 50, sendo delineado por Lon Fuller, mas originário da obra de Michael Polanyi, *The logic of liberty*, sendo uma característica dos problemas estruturais, como defendido por diversos autores.

Nesse sentido, Jordão Violin<sup>106</sup> busca explicar o conceito de policentrismo tratado por Polanyi:

Embora Polanyi não ofereça um conceito de policentrismo, suas descrições matemáticas e exemplos concretos deixam pouco espaço para dúvida. Trata-se, em essência, de uma ordem social composta por múltiplos centros de decisão autônomos e interdependentes, operando sob um mesmo conjunto de normas e com repercussões de difícil previsão. As decisões tomadas por um centro repercutem sobre os demais, que, por sua vez, se ajustam e geram novas complexidades.

---

<sup>103</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 1023-1024.

<sup>104</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo e JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021 p. 71.

<sup>105</sup> STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultura e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 169.

<sup>106</sup> VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. 2019. Tese. (Doutorado em Direito das Relações Sociais). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/66023>. Acesso em: 26/09/2022.

Lon Fuller<sup>107</sup>, para explicar policentrismo, faz uma analogia com uma teia de aranha composta de diversos fios e intersecções entre eles. O autor afirma que o puxão em um deles distribuiria tensões por todos as demais intersecções e fios em um complicado padrão. Ainda, dobrando o puxão, não haveria, simplesmente, a duplicação das tensões previamente vistas, mas criaria uma nova e intrincada rede de tensões, o que ocorreria, certamente, se um ou mais dos fios ou ligações mais frágeis se rompesse. Cada cruzamento de fios seria um centro de distribuição diferente das tensões aplicadas.

No entender de Jordão Violin<sup>108</sup>, a analogia é complementada por Robert Bone. De fato, o autor acrescenta à analogia ao afirmar que, aplicando pressão em um nódulo da teia, este se redistribui aos demais, sendo essa uma verdade para cada um individualmente e para todos ao mesmo tempo, motivo pelo qual não haveria como resolver um problema, ou nódulo, por vez, devendo ser considerados cada um dos centros de distribuição com suas várias dependentes e independentes. A solução, portanto, dependeria de um equilíbrio entre as diversas variáveis que estão em interação<sup>109</sup>.

Vale salientar, no ponto, que Lon Fuller<sup>110</sup> reconhecia a existência de problemas policêntricos em quase todos os conflitos postos à jurisdição, destacando que uma decisão poderia gerar um precedente, comumente até mesmo estranho ou inadequado, para situações não previstas pelo julgador. Avaliava, contudo, ser necessário ponderar o grau de policentria do conflito, a fim de perceber quando havia se tornado predominante e, portanto, havia sido atingido o limite da atuação judicial.

Conforme explica Jordão Violin<sup>111</sup>, Lon Fuller partia da premissa de que uma causa mais ampla do que pudesse ser representada por um processo bilateral e adversarial não seria própria para a jurisdição, estando fadada eventual decisão judicial nesses casos a gerar três consequências, por vezes simultâneas: ser ignorada ou repetidamente modificada, por ser

---

<sup>107</sup> FULLER, Lon. The Forms and Limits of Adjudication. **Harvard Law Review**, vol. 92, no. 2, December 1978, pp. 353-409. Base de dados HeinOnline. p. 395.

<sup>108</sup> VIOLIN, Jordão. Problemas policêntricos e processos estruturais: problemas impróprios para a jurisdição? *In*: VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JR., Hermes; REICHEL, Luis Alberto; JOBIM, Marco Félix; DOTTE, Rogéria. (org.) **Coletivização e Unidade do Direito** – Estudos em homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart – Vol. III. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 232.

<sup>109</sup> BONE, Robert G. Lon Fuller's Theory of Adjudication and the False Dichotomy between Dispute Resolution and Public Law Models of Litigation. **Boston University Law Review**, vol. 75, no. 5, November 1995, pp. 1273-1324. Base de dados HeinOnline. p. 1314.

<sup>110</sup> FULLER, Lon. The Forms and Limits of Adjudication. **Harvard Law Review**, vol. 92, no. 2, December 1978, pp. 353-409. Base de dados HeinOnline. p. 397-398.

<sup>111</sup> VIOLIN, Jordão. Problemas policêntricos e processos estruturais: problemas impróprios para a jurisdição? *In*: VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JR., Hermes; REICHEL, Luis Alberto; JOBIM, Marco Félix; DOTTE, Rogéria. (org.) **Coletivização e Unidade do Direito** – Estudos em homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart – Vol. III. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 233-234.

impraticável, levando a uma decisão errada; o julgador assumiria uma função estranha à jurisdição, buscando provas, fazendo prognósticos e testando soluções, como um administrador, extrapolando os seus poderes; ou simplificaria o problema a fim de que se adaptasse à forma tradicional de processo para resolvê-lo, o que levaria a uma solução meramente aparente. Porém, como bem salienta o autor, em que pese os méritos da argumentação e a sua contundência, merecendo destaque o mérito de ter introduzido a noção de policentrismo ao mundo jurídico, o texto foi publicado apenas na década de 1970, quando as cortes americanas já lidavam com litígios dessa característica há pelo menos 20 anos.

William Fletcher<sup>112</sup>, além de utilizar-se, também, da analogia da teia de aranha para explicar o policentrismo, o divide em duas espécies que podem, e comumente o fazem, coexistir em conflitos: policentrismo jurídico – verificado quando o litígio envolve direitos legalmente protegidos, que devem ser observados ou garantidos pelo juiz – e policentrismo extrajurídico – que são aqueles existentes quando os interesses em conflito não são legalmente protegidos.

Para Jordão Violin<sup>113</sup>, o policentrismo jurídico, inobstante trazer uma série de importantes questões acerca da definição do conteúdo de direitos, não seria uma característica inerente ao problema estrutural, ou aos litígios estruturais, mas sim um problema de direito material que se espalha por todo o ordenamento jurídico, em razão de três fatores: permeabilidade do ordenamento jurídico a valores morais conflitantes; crescente utilização legislativa de cláusulas abertas e conceitos jurídicos indeterminados; e dispersão da função de legislar entre legislativo e judiciário.

Nas palavras do autor:

Isso mostra que o policentrismo jurídico não é uma característica inerente aos litígios estruturais. Trata-se de um problema de direito material, que se espalha por todo o ordenamento. Por isso, é mais bem trabalhado por áreas como a hermenêutica jurídica e a teoria da argumentação. O policentrismo jurídico torna complexo responder *o que* deve ser feito. Litígios estruturais não são um caso especial de problemas juridicamente policêntricos. A dificuldade que litígios estruturais impõem é responder *como* deve ser feito.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> FLETCHER, William A. The Discretionary Constitution Institutional Remedies and Judicial Legitimacy. **Yale Law Journal**, vol. 91, no. 4, March 1982, pp. 635-697. Base de dados HeinOnline. p. 645-646.

<sup>113</sup> VIOLIN, Jordão. Problemas policêntricos e processos estruturais: problemas impróprios para a jurisdição? In: VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JR., Hermes; REICHEL, Luis Alberto; JOBIM, Marco Félix; DOTTE, Rogéria. (org.) **Coletivização e Unidade do Direito** – Estudos em homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart – Vol. III. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 243-244

<sup>114</sup> VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. Tese. (Doutorado em Direito das Relações Sociais). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/66023>. Acesso em: 26/09/2022. p. 74. Grifo idêntico no original.

Por outro lado, o policentrismo extrajurídico seria próprio dos litígios estruturais. Utilizando-se do caso *Brown*, o autor afirma que, se a decisão de *Brown I*, fosse cumprida voluntariamente, não haveria necessidade de intervenção nas estruturas, como determinado a partir de *Brown II*. Elenca diversos problemas surgidos com a implementação da decisão nas mais diversas localidades, afirmando que os juízes tiveram que adotar novas medidas práticas para solucioná-los, conforme iam surgindo, ainda que não houvesse normas jurídicas em colisão. Tais determinações judiciais eram feitas de forma discricionária, definindo os juízes os caminhos a serem trilhados de modo praticamente intuitivo, especialmente através de métodos de tentativa e erro<sup>115</sup>.

Essa característica do problema estrutural traz, novamente, a necessidade de que se observe um procedimento próprio, adequado à busca de soluções que não são de fácil implementação e que podem apresentar reflexos imprevisíveis, devendo ser constantemente reavaliados, a fim de que se resolva, efetivamente, o problema existente na sociedade, deixando de tratar apenas o sintoma ou mesmo de resolver os problemas de forma meramente individual, o que, como já demonstrado, gera ainda maiores distorções.

Nesse sentido, vale destacar Marcela Pereira Ferraro<sup>116</sup>:

Apesar de ser possível visualizar elementos policêntricos ou “graus de policentria” em praticamente todo caso submetido à apreciação do Judiciário, a ideia é útil, assim, para, por um lado, demonstrar a complexidade que os problemas estruturais apresentam; e, por outro, indicar a necessidade de que sejam no campo processual conformados como casos estruturais, não simplesmente como individuais ou coletivos bipolarizados. Veja-se que a análise das questões não deve ser feita de maneira fragmentada, pois isso pode acabar gerando, aí sim, irracionalidades. Os casos estruturais contam, então, com aspectos policêntricos que se sobrepõem aos individuais e têm significativa relevância para que possam ser manejados de maneira adequada.

No mesmo sentido, Edilson Vitorelli<sup>117</sup> refere que a complexidade do problema, aliada à forma como as suas frações interagem, constituem a exigência de que toda a dinâmica social em que ele ocorre seja modificada, sob pena de não ser resolvido, de ser apenas aparentemente resolvido, sem resultado concreto, ou de ser apenas momentaneamente resolvido, voltando a surgir no futuro, colocando em risco todo o esforço realizado.

---

<sup>115</sup> VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. 2019. Tese. (Doutorado em Direito das Relações Sociais). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/66023>. Acesso em: 26/09/2022. p. 74-76.

<sup>116</sup> FERRARO, Marcela Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Último acesso em: 08/10/2022.

<sup>117</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e prática**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 65.



A recomposição institucional por sua vez, segundo Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim<sup>118</sup>, refere-se à necessidade de modificação de elementos consolidados, em alguma medida, na sociedade, no mundo dos fatos, devendo agir de forma criativa para atingir a finalidade buscada.

De fato, Owen Fiss<sup>119</sup>, já no início de seu clássico texto *The Forms of Justice*, salienta que a reforma estrutural parte da noção de que a qualidade da vida social é afetada de diversas maneiras significativas pela operação de organizações de larga escala, não apenas por indivíduos agindo além ou dentro delas. Parte, ainda, da premissa de que há valores constitucionais que não podem ser assegurados se que sejam efetuadas mudanças basilares na organização de tais estruturas.

Nesse ponto, vale salientar que a instituição, ou estrutura, que se pretende modificar nem sempre será formal ou visível, mas sempre será relevante para a sociedade, capaz de influenciar comportamentos e resultados. Precisamente por esses motivos, o método de recomposição nem sempre poderá ser o mesmo, tampouco seguir método idêntico, o procedimento deve ser adaptável, em atenção à realidade e às circunstâncias do caso concreto, especialmente, como mencionado anteriormente, sopesando os reflexos de cada medida adotada, nos seus mais diversos níveis<sup>120</sup>.

Portanto, é a própria instituição, em seu funcionamento habitual, que causa ou permite a violação que se verifica na sociedade, motivo pelo qual apenas a sua recomposição, de forma adequada impedirá a perpetuação dos problemas visíveis na sociedade. Ademais, a instituição a ser recomposta, ou modificada, pode ser pública ou privada, bem como uma política ou um programa público, conforme explica Edilson Vitorelli<sup>121</sup>:

Alguns qualificativos devem ser agregados a esse conceito fundamental. É mais comum que os litígios estruturais envolvam estruturas públicas, porque estas afetam a vida de um número considerável de pessoas e seu funcionamento não pode ser simplesmente eliminado, como ocorre com uma estrutura privada, submetida à lógica de mercado. Estrutura, nesse conceito, pode ser uma instituição, um conjunto de instituições, uma política ou um programa público.

Todavia, processos estruturais podem visar a mudança de comportamento de estruturas privadas, tanto aquelas que prestam serviços públicos, ou de utilidade pública, como aquelas que possuem estruturas integralmente privadas, mas que são

---

<sup>118</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo e JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021 p. 78.

<sup>119</sup> FISS, Owen M. Foreword: The Forms Of Justice. **Harvard Law Review**. vol. 93, nov. 1979. Base de dados Hein Online. p. 02.

<sup>120</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo e JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021 p. 80.

<sup>121</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e prática**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 60-61.

essenciais para a sociedade que a circundam, não podendo ser apenas eliminadas e substituídas por outras, segundo as regras do livre mercado. (...) No século XXI, a vida das pessoas é talvez mais impactada por conglomerados empresariais do que pelo Estado. Não se pode imaginar que a tutela adequada contra ilícitos dessas entidades possa se resumir a sanções pecuniárias ou imposição de sanções por condutas pretéritas. Em muitos casos, a reestruturação do comportamento futuro das empresas é mais importante para a sociedade do que a reparação da conduta pretérita.

As estruturas, de uma forma geral, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, especialmente diante do contexto de acentuada globalização em que vivemos, são cada vez mais complexas e interligadas, influenciando de forma cada vez mais significativa a vida de cada pessoa. Além disso, não raras vezes, as organizações extrapolam as fronteiras dos países, com uma estrutura intrincada, que dificulta, e, por vezes, impede a identificação dos fatores que geram ou permitem as violações de direito verificadas na prática, motivo pelo qual, mais uma vez, não apenas a identificação do problema estrutural, mas especialmente a forma de solucioná-lo mostra-se extremamente complexa.

É preciso, portanto, e também porque, como já mencionado, a alteração nem sempre ocorrerá em estruturas visíveis, que sejam adequadamente investigadas as causas materiais do problema que se pretende solucionar, buscando alternativas idôneas para a sua resolução, combatendo-o na origem. Isto, contudo, exigirá uma constante avaliação da realidade material e dos reflexos das ações adotadas, necessitando articulação dos envolvidos, bem como implementação em diferentes ritmos e velocidades, inclusive para evitar resistência ou mesmo efeitos contrários aos desejados<sup>122</sup>.

O problema estrutural é, ainda, prospectivo, pois, se não houver qualquer alteração no funcionamento da instituição ou burocracia que o ocasiona ou permite, continuará a gerar as mesmas consequências indesejadas.

O desafio de lidar com um problema estrutural, portanto, é realizar a devida modificação na estrutura, não apenas para que se resolvam as violações passadas e presentes, mas, principalmente, para que se encontrem caminhos que impeçam a continuidade ou a repetição das práticas indevidas<sup>123</sup>.

Considerando, ainda, as características anteriores, percebe-se que a solução não é simples, exigindo modificações profundas na estrutura, não raramente inclusive culturais,

---

<sup>122</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021 p. 85.

<sup>123</sup> FERRARO, Marcela Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Último acesso em: 08/10/2022. p. 25.

motivo pelo qual o foco deve ser solucionar o problema sempre para o futuro, construindo gradualmente uma instituição adequada, que cesse as violações apontadas<sup>124</sup>.

Da mesma forma, a orientação por uma perspectiva futura, objetivando a solução da controvérsia como um todo, e a efetiva garantia de direitos aos cidadãos, objetiva que a decisão judicial se converta ela mesma em um problema maior do que aquele que se objetivava resolver<sup>125</sup>.

Assim, mais uma vez, para a resolução de um problema estrutural, há a necessidade de repensar a forma de tratamento do litígio, pois não é bipolar, tampouco retrospectivo, pontual e isolado. Sua lógica orienta-se para o futuro, voltada para a solução do problema sistêmico existente. Há um afastamento da ideia de culpa e reparação, abordando-se o tema de forma corretiva e distributiva, com vistas ao futuro<sup>126</sup>.

Novamente, vale transcrever as palavras de Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim<sup>127</sup>:

É exatamente nesse sentido que, em muitas oportunidades, as providências imediatamente adotadas no processo podem ser incapazes de esgotar a alteração do cenário existente. Como consequência, mais do que corrigir uma situação momentânea ou pretérita, essa dinâmica de realocação impõe o desafiador trabalho de olhar para a *frente* – tentando entender que tipo de mudança é desejado e alicerçar os pilares para que, em algum momento, alcance-se a proteção satisfatória e equilibrada do bem jurídico.

Portanto, prospectiva, também, deve ser a solução do problema estrutural. Reconhecendo que a sua solução imediata é inviável de forma integral, deve-se fornecer mecanismos de implementação continuada e avaliação constante, a fim de que se possa avaliar os seus efeitos concretos.

Vale ressaltar, ainda, a classificação de Edilson Vitorelli<sup>128</sup>, para quem os litígios estruturais são uma subespécie de “litígios irradiados”, que se diferenciam pela causa, sendo decorrentes do funcionamento de uma estrutura de significativa penetração social, atingindo uma sociedade irradiada de pessoas, com alto grau de conflituosidade e complexidade, que decorrem dos diferentes modos pelos quais as pessoas se relacionam com a estrutura.

---

<sup>124</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021 p. 86.

<sup>125</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 140.

<sup>126</sup> COTA, Samuel Paiva. **Do Pedido e da Participação**: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. p. 73.

<sup>127</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021 p. 78.

<sup>128</sup> VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Base de dados Proview. RB-2.19.

O autor, em sua consagrada obra “O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos”<sup>129</sup>, propõe uma conceituação dos direitos transindividuais a partir dos litígios, classificando-os da seguinte forma, em decorrência de sua conflituosidade e complexidade: litígios transindividuais de difusão global (litígios globais), litígios transindividuais de difusão local (litígios locais) e litígios transindividuais de difusão irradiada (litígios irradiados).

Litígios globais seriam aqueles decorrentes de violações que não atingiriam de modo particular a qualquer indivíduo, possuindo complexidade tendencialmente baixa, uma vez que seu impacto seria relevante apenas na esfera coletiva, bem como baixa conflituosidade, já que as pessoas, em geral, não se importariam com a solução do caso, por não se sentirem diretamente impactadas. Os direitos subjacentes, em tais casos, seriam de titularidade da sociedade como um todo, representada pelo Estado.<sup>130</sup>

Litígios locais, por sua vez, constituiriam aqueles decorrentes de violações que atingiriam de modo específico uma sociedade coesa e unida por laços de identidade, de solidariedade social, emocional e territorial. A titularidade dos direitos subjacentes nesses casos seria dos integrantes da sociedade atingida, uma vez que, aos demais integrantes da coletividade, a lesão seria irrelevante para fins de tutela jurídica. Nessa espécie de litígio, a conflituosidade seria média, porque a solidariedade entre as pessoas reduziria o nível de dissenso, ao mesmo tempo, a complexidade seria elevada, pois o problema deve ser resolvido tanto individual quanto coletivamente, porém a homogeneidade restringiria tal complexidade<sup>131</sup>.

Litígios irradiados, por sua vez, seriam aqueles cuja violação de direitos atingiria de forma diversa e variada diferentes setores da sociedade, contendo, portanto, alto grau de complexidade. Da mesma forma, a conflituosidade seria elevada, devido à ausência de solidariedade entre os atingidos. Nessas situações, a titularidade do direito material seria atribuída aos atingidos, de acordo com a gravidade da violação, proporcionalmente<sup>132</sup>.

Para o autor, portanto, uma vez que os litígios estruturais são uma subespécie de litígios irradiados, caracterizados por serem decorrentes da forma como uma estrutura atua

---

<sup>129</sup> VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Base de dados Proview.

<sup>130</sup> VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Base de dados Proview. RB-2.21.

<sup>131</sup> VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Base de dados Proview. RB-2.21.

<sup>132</sup> VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Base de dados Proview. RB-2.21.

habitualmente, todo litígio estrutural seria irradiado, porém nem todo litígio irradiado possuiria natureza estrutural<sup>133</sup>.

Além disso, os litígios estruturais, como subespécie de litígios irradiados, não possuiriam todos o mesmo perfil, havendo litígios irradiados centrípetos, caracterizados por apresentar efeitos danosos mais intensos àquelas pessoas mais próximas do centro da sociedade, que se dissipam rapidamente na medida em que as pessoas distanciam-se do centro; bem como litígios irradiados centrífugos, marcados por distribuírem-se de modo mais equânime na sociedade, ainda que reduzindo-se gradualmente à medida em que atingem a periferia, afetando mais pessoas, porém de modo menos significativo<sup>134</sup>.

Já para Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira<sup>135</sup> o problema estrutural seria definido pela existência de um “estado de desconformidade estruturada”, definindo-o como uma situação contínua e permanente de ilicitude ou que não corresponda ao estado considerado ideal, ainda que não propriamente ilícita, necessitando reorganização ou reestruturação.

Para os autores, o estado de desconformidade é um estado de desorganização, não necessariamente ilícito, mas que rompe com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, exigindo intervenção. Afirmam que o seu tratamento não pode ocorrer a partir da noção de ilicitude, ainda que esta esteja normalmente presente, não podendo ser solucionado com apenas um ato, como uma decisão que reconheça um direito ou imponha uma obrigação, havendo necessidade de reorganização ou reestruturação da situação, mediante intervenção que, normalmente, é duradoura e exige acompanhamento contínuo<sup>136</sup>.

É objetivando solucionar essa espécie de problema, dotada das características apontadas, que se dedica o processo estrutural, motivo pelo qual não pode ser orientado pela lógica bipolar e retrospectiva típica do direito processual civil tradicional, mas sim deve objetivar a solução do problema em sua completude, o que somente será possível com um procedimento flexível, participativo e adaptável às particularidades de cada caso, que deverá ser acompanhado com frequência, até que se atinja o objetivo delineado.

---

<sup>133</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 64.

<sup>134</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 66-67.

<sup>135</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 462.

<sup>136</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 462-465.

Nesse sentido, confira-se Laura Steffens<sup>137</sup>:

[...] é lícito concluir que o processo estrutural é aquele processo judicial que, diferentemente do processo civil bipolar tradicional, busca solucionar litígios complexos, englobando valores públicos e privados amplos da sociedade, e o seu objetivo é a reforma de uma estrutura ou instituição, pública ou privada. As particularidades que, usualmente, estão presentes nesse tipo de litígios são a complexidade, a multipolaridade, a reforma institucional e a prospectividade. Esse novo tipo de litígio emergiu da evolução sociocultural e dos novos direitos que daí decorreram, o que denota, mais uma vez, a ingerência da cultura no processo civil.

Portanto, o problema estrutural é complexo, porquanto possui múltiplas possibilidades de solução, que nem sempre apresentarão o resultado almejado, multipolar e policêntrico, porque possui múltiplas imbricações e eventual intervenção pode gerar reflexos diferentes em cada parcela da estrutura, institucional, já que gerado, mantido ou perpetuado pelo modo como uma estrutura, formal e visível, ou não, normalmente atua, e prospectivo, já que, sem intervenção reestruturante, tende a repetir e perpetuar as violações. Assim, o processo estrutural deve possuir ferramental próprio, apto a lidar com cada uma dessas características, mostrando-se insuficiente o modelo clássico, bipolar, adversarial e retrospectivo de processo para a solução de tais problemas.

---

<sup>137</sup> STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultura e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 192.

### 3 O PROCESSO ESTRUTURAL E A NECESSIDADE DE UMA NOVA COMPREENSÃO DO PROCESSO

A partir das *structural injunctions*, utilizadas para implementação do decidido em *Brown*, especialmente, conforme previamente mencionado, Owen Fiss<sup>138</sup> deu início à formulação de sua teoria acerca dos processos estruturais (ou *structural reform*), como um modelo processual, distinto do tradicional pela presença de valores públicos constitucionais que se buscam concretizar, através de um debate judicial com as burocracias estatais, a fim de buscar a adequação ou estruturação de organizações, estatais ou não.

Aproximadamente na mesma época, Abram Chayes<sup>139</sup> desenvolveu estudo no qual analisou o papel do juiz na *Public Law Litigation*, processos de interesse público, que visavam justamente a implementação dos direitos civis garantidos pela Constituição americana, pelo Estado.

Marco Félix Jobim<sup>140</sup> destaca que, além dos dois autores acima mencionados, Lon Fuller tem, também, reconhecida relevância pela doutrina no estudo de tema dos processos estruturais, em virtude, justamente, do alerta trazido para os casos envolvendo policentralidade, característica dos problemas estruturais já abordada neste estudo, diversos daqueles até então tratados pela jurisdição americana.

Owen Fiss inicia sustentando que a reforma estrutural é uma forma de *adjudication*<sup>141</sup>. Para o autor, direitos não são premissas, mas conclusões que surgem através do processo de dar significado concreto aos valores constantes nos textos legais, sendo a Constituição o maior texto legal de seu país. *Adjudication*, portanto, seria o processo pelo qual os valores postos no texto obtêm significação, constituindo um processo pelo qual os direitos são criados e garantidos<sup>142</sup>.

Nesse sentido, o processo estrutural seria uma forma de *adjudication* no qual o julgador poderia atribuir significado e concretizar valores constitucionais, reconhecendo a relevância das estruturas burocráticas e adaptando o processo tradicional à realidade social, para transformação de organizações que ofereçam risco ou violem os direitos por ele reconhecidos.

---

<sup>138</sup> FISS, Owen. Foreword: The Forms Of Justice. **Harvard Law Review**. vol. 93, nov. 1979. Base de dados Hein Online.

<sup>139</sup> CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**. vol. 89, mai. 1976. Base de dados Hein Online.

<sup>140</sup> JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. p. 147-148.

<sup>141</sup> FISS, Owen. Foreword: The Forms Of Justice. **Harvard Law Review**. vol. 93, nov. 1979. Base de dados Hein Online. p. 2.

<sup>142</sup> FISS, Owen M. The New Procedure. **Revista Juridica de la Universidad de Puerto Rico**, vol. 54, no. 2, 1985, p. 209-220. HeinOnline. p. 209.

Nas palavras do autor:

Adjudication is the social process by which judges give meaning to our public values. Structural reform - the subject of this essay - is one type of adjudication, distinguished by the constitutional character of the public values, and even more importantly, by the fact that it involves an encounter between the judiciary and the state bureaucracies. The judge tries to give meaning to our constitutional values in the operation of these organizations. Structural reform truly acknowledges the bureaucratic character of the modern state, adapting traditional procedural forms to the new social reality, and in the years ahead promises to become a central - maybe the central - mode of constitutional adjudication.<sup>143</sup>

Conforme salienta Marco Félix Jobim<sup>144</sup>, Owen Fiss traça diferenças entre aqueles que considera serem os dois modelos de *adjudication* nos Estados Unidos, *dispute resolution* e *structural litigation*, a fim de explicar a sua teoria.

As *dispute resolution* partem do reconhecimento de um universo sociologicamente empobrecido, visualizando um mundo composto apenas de indivíduos, sem reconhecer a existência de entidades e grupos sociais, como presos, pacientes hospitalares ou minorias, de uma forma geral, bem como desconsideram a existência de estruturas burocráticas. Em sentido diverso, o modelo de *structural litigation* reconheceria a complexidade social existente na realidade, com seus grupos e indivíduos nelas inseridos, objetivando uma representação adequada de interesses, que nem sempre serão convergentes, inclusive ampliando as possibilidades de participação, bem como realizando um acompanhamento da implementação das soluções determinadas pelo júízo<sup>145</sup>.

O modelo de *dispute resolution* seria movido apenas para a busca da satisfação de finalidades privadas e individuais, mesmo quando embasada em valores públicos. Por outro lado, o modelo de *structural litigation* parte do princípio de que a Constituição faz mais do que apenas estabelecer uma forma de governo, estabelece uma série de valores, como igualdade, liberdade, devido processo legal, segurança e liberdade de expressão, entre outros, que devem informar e limitar atividades de instituições coletivas e do próprio Estado. O juiz, nesse caso,

---

<sup>143</sup> “*Adjudication* é o processo social pelo qual os juízes dão sentido aos nossos valores públicos. A reforma estrutural - objeto deste ensaio - é um tipo de *adjudication* que se distingue pelo caráter constitucional dos valores públicos e, mais importante ainda, pelo fato de envolver um encontro entre o judiciário e as burocracias estatais. O juiz tenta dar sentido aos nossos valores constitucionais no funcionamento dessas organizações. A reforma estrutural reconhece verdadeiramente o caráter burocrático do Estado moderno, adaptando as formas processuais tradicionais à nova realidade social e, nos próximos anos, promete tornar-se um modo central - talvez o central - de processo constitucional.” (Tradução livre). FISS, Owen. Foreword: The Forms Of Justice. **Harvard Law Review**. vol. 93, nov. 1979. Base de dados Hein Online. p. 2.

<sup>144</sup> JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. p. 152-153.

<sup>145</sup> FISS, Owen M. The New Procedure. **Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico**, vol. 54, no. 2, 1985, p. 209-220. HeinOnline. p. 210-211.



não estaria vinculado à resolução de litígios envolvendo interesses privados, mas à defesa dos valores e princípios constitucionais ameaçados pela estrutura burocrática<sup>146</sup>.

Uma terceira diferença seria decorrente de que o modelo de *dispute resolution* partiria do princípio de que a sociedade vive em um estado de harmonia, sendo a própria *dispute*, ou o litígio, o rompimento com esse, de outra forma, mundo satisfatoriamente equilibrado e harmonioso, motivo pelo qual a busca processual é pela recomposição do estado de coisas anterior, sem questionar se era, de fato, justo. O modelo de *structural litigation*, de outro modo, questiona se o *status quo* é, de fato, justo, porquanto comprometido com a concretização de valores públicos relevantes. O objetivo do processo estrutural, portanto, ao contrário do outro modelo, seria criar uma nova realidade social, mais próxima dos ideais constitucionais, voltada ao futuro e não ao passado, o que justifica, também, o monitoramento constante das medidas determinadas<sup>147</sup>.

Por fim, o modelo de *dispute resolution* consideraria o Judiciário como uma instituição isolada, que não integra o governo, constituindo apenas um terceiro imparcial. Para o autor, entretanto, o Judiciário não deve ser visto como um ente isolado, mas como um poder governamental, integrado a um sistema político. Afirma que a legitimação das instituições de governo parte de sua capacidade de desenvolver sua função social, dentro de um sistema político mais amplo. Portanto, no modelo de *structural reform* os juízes estariam desempenhando sua função social de modo mais amplo do que no outro, objetivando dar concretude aos valores constitucionais<sup>148</sup>.

Abram Chayes<sup>149</sup>, por sua vez, propõe um modelo de *Public Law Litigation*, diferenciando-o do tradicional modelo de processo civil, para ele desenvolvido para a resolução de litígios entre entes privados, envolvendo direitos também privados. Para tanto inicia elencando cinco características definidoras do modelo tradicional de jurisdição civil: bipolaridade, retrospectividade, interdependência entre direito e decisão judicial; autocontenção do processo; e controle processual das partes.

A bipolaridade se refere ao fato de que o processo judicial é concebido como uma disputa entre dois indivíduos ou, ao menos, duas partes, com interesses diametralmente opostos,

---

<sup>146</sup> FISS, Owen M. The New Procedure. *Revista Juridica de la Universidad de Puerto Rico*, vol. 54, no. 2, 1985, p. 209-220. HeinOnline. p. 211-212.

<sup>147</sup> FISS, Owen M. The New Procedure. *Revista Juridica de la Universidad de Puerto Rico*, vol. 54, no. 2, 1985, p. 209-220. HeinOnline. p. 212-213.

<sup>148</sup> FISS, Owen M. The New Procedure. *Revista Juridica de la Universidad de Puerto Rico*, vol. 54, no. 2, 1985, p. 209-220. HeinOnline. p. 213-214.

<sup>149</sup> CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*. vol. 89, mai. 1976. Base de dados Hein Online. p. 1281-1316.

que deve ser decidido de forma a dar razão a uma das partes, contemplando a integralidade de seu interesse<sup>150</sup>.

O caráter retrospectivo do processo se verifica porque a controvérsia se estabelece no sentido de verificar se os eventos relatados estão completos e, em caso positivo, quais são as suas consequências legais com relação às partes<sup>151</sup>.

A interdependência entre direito e solução judicial se refere ao fato de que o objetivo do processo é logicamente derivado da violação alegada e do dano causado pelo agir indevido. Exemplificando o autor cita que, no direito contratual, a solução será dar ao autor o dinheiro que adviria do cumprimento correto do contrato, enquanto, em responsabilidade civil, haveria o ressarcimento dos danos causados<sup>152</sup>.

A autocontenção do processo se refere ao fato de que os efeitos processuais seriam limitados às partes. Se o autor vence, haveria uma condenação financeira ou ao cumprimento de uma obrigação de fazer, devolução de coisa nas palavras do autor, e, caso o autor perca, a decisão encerraria o caso. Em ambas as situações, o julgamento encerraria o envolvimento da corte com o caso<sup>153</sup>.

O controle processual do processo pelas partes seria o fato de que elas são as responsáveis por iniciar e gerir o processo. São as partes que definem o objeto da demanda quanto aos fatos e fundamentos jurídicos, assumindo a responsabilidade por suas opções. O julgador é neutro e decide apenas aquilo que lhe é levado pelas partes<sup>154</sup>.

Jordão Violin<sup>155</sup>, baseado na obra de Chayes, assim trata do modelo de cunho liberal-individualista de processo:

Esse modelo, de cunho liberal-individualista, possui cinco características essenciais: (1) o processo é bipolarizado. Sua estrutura é organizada em torno de dois centros de interesse diametralmente opostos; (2) o processo é retrospectivo. A controvérsia frequentemente gira em torno de um evento passado e suas consequências para as partes; 3) a tutela é, geralmente, ressarcitória. A decisão é voltada a corrigir um dano passado; 4) o processo é um episódio autocontido. Ele é pensado para produzir

---

<sup>150</sup> CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**. vol. 89, mai. 1976. Base de dados Hein Online. p. 1282.

<sup>151</sup> CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**. vol. 89, mai. 1976. Base de dados Hein Online. p. 1282.

<sup>152</sup> CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**. vol. 89, mai. 1976. Base de dados Hein Online. p. 1282-1283.

<sup>153</sup> CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**. vol. 89, mai. 1976. Base de dados Hein Online. p. 1283.

<sup>154</sup> CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**. vol. 89, mai. 1976. Base de dados Hein Online. p. 1283.

<sup>155</sup> VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. 2019. Tese. (Doutorado em Direito das Relações Sociais). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/66023>. Acesso em: 26/09/2022. p. 56-57.

impactos limitadamente às partes e para que o envolvimento da corte termine com o julgamento; 5) o processo é iniciado e controlado pelas partes. São elas que organizam o caso, definem as questões e gerenciam as provas. O juiz decidirá apenas as questões que lhe forem submetidas por pedido de uma das partes.

Já o modelo de *Public Law Litigation* basear-se-ia em outras características quanto ao objetivo, à estrutura, aos fatos e às provas, à solução judicial, à forma de solução do litígio, à execução, aos limites da função judicial e ao papel do julgador, bem como quanto à matéria posta em análise<sup>156</sup>.

Para o autor, o objeto, ou foco, do modelo de *Public Law Litigation* não seria externo, mas moldado primariamente pela corte e pelas partes. A estrutura processual não seria rígida e bilateral, mas abrangente e amórfica. A abordagem quanto aos fatos não seria histórica, mas preditiva e legislativa. O objetivo do processo não seria a compensação por um ilícito, através da reparação às partes no feito, mas seria prospectiva, moldada em regras gerais e flexíveis, comumente gerando consequências importantes a muitas pessoas, inclusive àquelas que não foram parte no processo. A solução não seria imposta, mas negociada. A sentença não colocaria fim ao envolvimento judicial, devendo ocorrer uma participação continuada da corte. O juiz não seria passivo, com função limitada à análise legal das normas governamentais, mas teria postura ativa, possuindo responsabilidade não apenas pela checagem dos fatos, mas, também, por organizar e moldar o processo de forma a garantir uma resolução justa e viável. Por fim, o assunto relativo ao processo não seria a resolução de uma disputa entre dois indivíduos privados ou direitos privados individuais, mas envolveria a operação de uma política pública<sup>157</sup>.

Segundo Jordão Violin<sup>158</sup>, a doutrina norte-americana utiliza os termos “litígio de interesse público”, “litígio estrutural”, “reforma estrutural”, “litígio institucional” e “reforma institucional”, de uma forma geral, como sinônimos, referindo-se aos litígios nos quais se questiona não um ato isolado, mas sua institucionalização e reprodução, com a finalidade, não de alterar o *status* anterior, mas de reformar a estrutura, adequando-a a valores fundamentais, para evitar ilícitos futuros.

Entretanto, para Edilson Vitorelli, processos estruturais não se confundem com “litígios de interesse público”, ou “processo civil de interesse público”, uma vez que possuiriam bases

---

<sup>156</sup> CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*. vol. 89, mai. 1976. Base de dados Hein Online. p. 1302.

<sup>157</sup> CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*. vol. 89, mai. 1976. Base de dados Hein Online. p. 1302.

<sup>158</sup> VIOLIN, Jordão. Problemas policêntricos e processos estruturais: problemas impróprios para a jurisdição? *In: VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JR., Hermes; REICHEL, Luis Alberto; JOBIM, Marco Félix; DOTTE, Rogéria. (org.) Coletivização e Unidade do Direito – Estudos em homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart – Vol. III. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 236.*

doutrinárias distintas, o primeiro desenvolvido por Owen Fiss, a partir das decisões derivadas de *Brown*, e o segundo da expressão *Public Law Litigation*, cunhada por Chayes para descrever um fenômeno que identificou ocorrente desde o final do século XIX: o aumento de leis com finalidade de modificar arranjos sociais e econômicos para o futuro, ainda que parte da doutrina brasileira e norte-americana não os diferenciem<sup>159</sup>.

O autor reconhece a existência de perceptíveis semelhanças entre os dois modelos de processo, mas afirma existirem três marcantes diferenças entre ambos. Salientando que, embora processos de interesse público possam ser estruturais, nem todos o serão<sup>160</sup>.

A primeira diferença apontada seria no sentido de que o processo de interesse público não implica, necessariamente, na reestruturação de uma organização, mas visa implementar um direito garantido, mas ainda não efetivado. Desta forma, pode ser que a administração esteja aparelhada para implementar o direito, o que inclusive poderia ser garante da efetividade da decisão judicial, bastando o seu reconhecimento pelo juízo para implementação<sup>161</sup>.

A segunda diferença seria com relação ao procedimento, uma vez que o processo de interesse público não necessitaria ser tratado por meio de processo coletivo, ao passo que processos estruturais exigiriam, ao menos, a observância de uma fase coletiva, quando de sua implementação. Destacando o autor a preferência pelo tratamento coletivo durante todo o processo, justamente pela característica policêntrica presente nos litígios estruturais<sup>162</sup>.

A terceira diferença residiria no fato de que os processos de interesse público se voltariam apenas contra o Estado, ao passo que os processos estruturais podem ser dirigidos, também, contra entes privados. O autor exemplifica com a demanda de recuperação judicial, considerada por alguns autores<sup>163</sup> como estrutural, na qual, ainda que presente um interesse público de manutenção da atividade empresarial, o interesse, ou o conjunto de interesses, predominante é o privado<sup>164</sup>.

---

<sup>159</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 86-87.

<sup>160</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 88

<sup>161</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 88.

<sup>162</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 88-89.

<sup>163</sup> Nesse sentido, além de Felipe Vieira Batista (BATISTA, Felipe Vieira. **A recuperação judicial como processo coletivo**. 2017. Dissertação. (Mestrado em Direito). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/25064>. Acesso em: 17/10/2022. p. 118-124.), mencionado por Vitorelli, cabe, também, citar Fredie Didier Jr., Hermes Zanetti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, que assevera que as ações concursais, com falência e recuperação judicial, se baseiam também em problemas estruturais, objetivando a reestruturação para o retorno da normalidade ou do estado ideal de coisas. (DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, vol. 303/2020, p. 45 – 81, maio de 2020. Base de dados RT online. p. 3.)

<sup>164</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 88-90-91.

Nesse ponto, vale salientar que o conceito de processo estrutural é mais restritivo para Edílson Vitorelli do que para Fredie Didier Jr., Hermes Zanetti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, por exemplo. Segundo os últimos, os processos estruturais possuem características essenciais e típicas, mas não essenciais, constituindo-se em processos nos quais se veiculam litígios estruturais, pautados em problemas estruturais<sup>165</sup>, nos quais se pretende alterar o estado de desconformidade existente até que se atinja um estado de coisas ideal. Para os autores, o processo estrutural nem sempre precisa ser coletivo, sendo esta uma característica típica, mas não essencial, a reestruturação não é, necessariamente, vinculada a uma instituição pública ou privada, mas ao estado de desconformidade, que, por sua vez, não será, necessariamente, decorrente de violação à norma, não se confundindo com estado de ilicitude<sup>166</sup>.

Nas palavras de Fredie Didier Jr., Hermes Zanetti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira<sup>167</sup>:

O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar a transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190 do CPC).

Inobstante as diferentes terminologias e delimitações apresentadas, resta evidente que o processo estrutural propõe um rompimento com a doutrina tradicional de processo civil, fundada nas partes (autor e réu), em seus interesses colidentes (lide) e na resolução de um conflito particular ou reparação de um dano individual, para um processo com foco em alterar a realidade social para o presente, tanto quanto seja possível, e para o futuro, ainda que de forma gradual, a fim de fazer cessar violações sistemáticas a direitos, especialmente a direitos fundamentais.

Naturalmente que, para tanto, há necessidade de uma modificação de procedimentos e da visão do processo como um todo, o que envolve desde a representação processual das partes,

---

<sup>165</sup> O conceito de problema estrutural para os referidos autores foi abordado no primeiro capítulo do presente estudo.

<sup>166</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 464.

<sup>167</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 465-466.

possibilidade de intervenção de terceiros, realização de audiências públicas, métodos de coerção para cumprimento das medidas determinadas, realização de acordos e fiscalização de seu cumprimento, que constituem, inclusive uma nova fase de estudo acerca da possibilidade e efetividade dos processos estruturais no sistema jurídico brasileiro.

Portanto, diante das características próprias dos problemas estruturais, bem como da visão de processo necessária para a implementação de soluções estruturais pela via judicial, necessário se faz repensar o processo civil tradicional em nosso território, formulado, inclusive quanto aos litígios coletivos, com base em uma estrutura bipolar meramente resolutive.

Nesse sentido, confira-se a lição oferecida por Jordão Violin:

O modelo tradicional de processo foi pensado para resolver litígios privados. Esse arquétipo é centrado na resolução de disputas: duas partes em conflito apresentam fatos e razões a um terceiro imparcial, que declarará o direito da parte vencedora. O foco da lide é um incidente específico, cujos efeitos devem ser removidos ou ressarcidos. O escopo do processo é a pacificação social. Esse modelo pressupõe que a ordem social é harmônica e que o incidente que ocasionou a demanda é uma perturbação a ser resolvida.

[...]

Até mesmo processos coletivos se encaixam nos moldes estreitos de resolução de disputas. Uma ação coletiva para reparação de danos ao consumidor, ou mesmo para recomposição de danos ambientais, por exemplo, reproduz todas as características essenciais de uma ação individual. Sua maior peculiaridade consiste em tratar o grupo, essa entidade abstrata, como parte. As mudanças que essa característica requer, da legitimidade ativa à coisa julgada, são, grosso modo, adaptações lógicas do processo individual.<sup>168</sup>

Essa alteração na visão e no tratamento do conflito permite uma melhor compreensão das causas do problema e das soluções possíveis, possibilitando a adoção de medidas que, mesmo que possam não representar uma garantia imediata do direito, culminem em uma melhor concretização do direito à sociedade no futuro.

Desta forma, uma vez que inviável, para as finalidades deste estudo, tecer considerações sobre a totalidade de mudanças e adaptações que deve sofrer o processo civil tradicional para a implementação de um processo estrutural adequado e eficaz<sup>169</sup>, serão analisadas, a partir de

<sup>168</sup> VIOLIN, Jordão. Problemas policêntricos e processos estruturais: problemas impróprios para a jurisdição? *In*: VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JR., Hermes; REICHEL, Luis Alberto; JOBIM, Marco Félix; DOTTE, Rogéria. (org.) **Coletivização e Unidade do Direito** – Estudos em homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart – Vol. III. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 235.

<sup>169</sup> Sobre tais temas, buscando uma sistematização e organização dos processos estruturais, servindo como um guia para a sua adequada aplicação, destacam-se as obras, já mencionadas em diversas passagens do presente estudo, de Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim (ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo e JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.) e de Edilson Vitorelli (VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022.).

agora, as decisões em processo estrutural e a necessária releitura do processo civil, de uma forma geral, com vistas, especialmente, à legitimidade das decisões e à busca pela efetiva implementação da solução estrutural, o que dependerá, como se verá, de uma maior abertura processual à participação da sociedade em todas as fases do processo.

### 3.1 O processo estrutural e a necessária releitura do processo civil tradicional

Em que pese não se discuta a possibilidade de intervenção do judiciário para garantia dos direitos e liberdades individuais, bem como para a preservação de bens públicos, há debate quanto à sua legitimidade para efetivar a concretização de direitos sociais, bem como à forma de sua atuação, especialmente no tocante à possibilidade de determinar a implementação de políticas públicas, mesmo que para garantia dos primeiros.

Especificamente no que se refere aos direitos sociais, não é necessário ser um *expert* em economia para compreender que, atualmente, em países como o Brasil, sua realização plena a todos os cidadãos é inviável diante das gigantescas distorções existentes nas condições da população, da miserabilidade das camadas mais pobres e da necessidade de significativos investimentos estatais para a alteração desse triste quadro.

Ainda assim, não há como desconhecer, como já dito anteriormente, que a própria Constituição Federal estabelece, no §1º do artigo 5º, a aplicação imediata dos direitos fundamentais, sem excluir os direitos sociais, o que tem levado o poder judiciário, reiteradas vezes, a garanti-los por meio de demandas individuais.

Portanto, ao mesmo tempo em que o Estado deve abster-se de intervir excessivamente nos direitos fundamentais, especialmente naqueles denominados individuais, deve, também, garantir, ainda que minimamente, a fruição de tais direitos, neste caso tanto individuais quanto sociais, por seus cidadãos. É justamente nesse sentido que, mediante aplicação do princípio da proporcionalidade<sup>170</sup>, Mônia Clarissa Henning Leal e Rosana Helena Maas<sup>171</sup> defendem a possibilidade de intervenção do judiciário em políticas públicas, indicando possíveis omissões

---

<sup>170</sup> Vale salientar, por oportuno, que o estudo do princípio e do teste da proporcionalidade, bem como da razoabilidade, inobstante possam prestar contribuição significativa aos processos estruturais, não constituem objeto do presente estudo. Porém, acerca de sua utilização como instrumento de parâmetro para, juntamente com a aplicação do “mínimo existencial” e da “reserva do possível”, intervenção em políticas públicas, inclusive com utilização da via estrutural, recomenda-se a obra de Camila Perez Yeda Moreira dos Santos. (SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. **Processo Estrutural: controle jurisdicional de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2021.)

<sup>171</sup> LEAL, Mônia Clarissa Henning; MAAS, Rosana Helena. “Dever de proteção estatal”, “proibição de proteção insuficiente” e controle jurisdicional de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 108-109.

e desvirtuamentos, tendo como critérios a “proibição à proteção insuficiente” e a “proibição de excesso”.

Não há dúvidas de que uma atividade judicial voltada à implementação de direitos fundamentais, especialmente quando há determinação de políticas públicas, é rechaçada por diversos operadores do Direito, que alegam, especialmente, a separação entre os poderes, defendendo que o Judiciário deveria se limitar a resolver a causa, sem exceder os seus limites.

Contra esse argumento, contudo, vale citar Owen Fiss<sup>172</sup>:

Decisões judiciais como essas são, às vezes, acusadas de serem antidemocráticas. Tal crítica se baseia numa visão muito míope de Democracia, reduzindo-a a uma forma de majoritarismo. A democracia, em minha opinião, não faz do sentimento popular o padrão para medir o funcionamento de cada instituição de governo. Em vez disso, a Democracia é um padrão aplicado para julgar o sistema de governo tomado como um todo. Diferentes instituições de governo têm funções diferentes, algumas com conexões mais atenuadas do que outras em relação ao sentimento popular. Espera-se que algumas instituições governamentais, como o governador ou a legislatura estadual, respondam às preferências ocorrentes de seus cidadãos; Outros, como o Judiciário, são encarregados da responsabilidade de interpretação da lei como ela é e da proteção da Constituição.

Ademais, como já mencionado desde o início deste estudo, atualmente, o Poder Judiciário brasileiro já vem promovendo políticas públicas, fazendo-o, contudo, de forma desorganizada, mediante decisões que, ao invés de contribuir para a realização das finalidades constitucionais, prejudicam a concretização dos direitos aos mais necessitados.

É nesse sentido que Sérgio Cruz Arenhart<sup>173</sup> reconhece a insuficiência das atuais formas de resolução de conflitos no processo civil, tanto para demandas individuais quanto para demandas coletivas, por não fornecerem um ferramental adequado à correta avaliação das políticas públicas, para, na sequência<sup>174</sup> ressaltar que o debate deve centrar-se não na possibilidade dessa intervenção, mas na forma como tais questões devem ser levadas e tratadas pelo judiciário.

De fato, Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna<sup>175</sup>, em recente artigo, afirmam que aqueles que se colocam contra a técnica dos processos estruturais parecem estar direcionando

<sup>172</sup> FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 1005

<sup>173</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Os processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 1047.

<sup>174</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Os processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 1054.

<sup>175</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. **Revista de Processo**, vol. 331/2022, p. 239 – 259, set de 2022. Base de dados RT online. p. 6.



os ataques ao alvo errado, muitas vezes por má-compreensão da técnica processual, que constitui, justamente, a busca por uma maneira mais adequada para lidar com problemas multipolares e complexos, que têm chegado à jurisdição. O que se objetiva é otimizar a atividade jurisdicional ao se ver confrontada com tais litígios.

O processo estrutural, portanto, surge como um instrumento de buscar melhor lidar com problemas complexos e multipolares que já chegam diariamente ao judiciário. Traz consigo um ferramental que ajuda a melhor compreender a origem do problema, na medida em que exige uma visão sistêmica do problema, objetivando tratar não apenas o sintoma, evidenciado pelas lides individuais, mas o problema existente na realidade, que causa a violação de direitos não apenas àqueles que buscam o judiciário, mas a tantos outros, muitas vezes anônimos para o cotidiano jurisdicional. Da mesma forma, objetiva solucionar tais problemas mediante diálogo com as diversas partes interessadas, inclusive organizações estatais, quando envolvidas, com a implementação de medidas que, paulatinamente, levem a uma alteração da realidade social.

Nas palavras de Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna<sup>176</sup>:

Como consequência, nota-se que o papel que pode ser aqui assumido pelos processos estruturais é virtuoso. Conforme esmiuçado com vagar em outras oportunidades, essa via processual permite um realocamento da dinâmica participativa e representativa na disputa: de um lado, entende-se que o problema posto, muitas vezes, é multipolar (e, por isso, exige novos meios de debate e de diálogo); de outro, viabiliza-se um percurso mais flexível de efetivação e de consolidação da tutela jurisdicional (permitindo vias compartilhadas, consensuais e progressivas de materialização).

Naturalmente que não se defende uma atuação política do julgador. Ao decidir, o juiz deve sempre permanecer atrelado ao direito e aos argumentos legais e de princípio jurídico, focado especialmente nos valores constitucionais, de forma a evitar que sua postura ativa, objetivando dar fim à violação de direitos objeto da lide, para o presente e para o futuro, possa ser interpretada como ativismo judicial infundado, ou seja, baseado unicamente em suas preferências pessoais e em sua visão de mundo.

Inclusive, Owen Fiss<sup>177</sup>, ao desenvolver a sua teoria acerca da *structural reform*, afirma que o procedimento não requer que os juízes tenham a única, ou mesmo a última, palavra nas questões postas a sua jurisdição, mas que possam manifestar-se com autoridade sobre temas relevantes, especialmente constitucionais. Salientando que tal direito dos juízes não decorre dos

---

<sup>176</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. **Revista de Processo**, vol. 331/2022, p. 239 – 259, set de 2022. Base de dados RT online. p. 9.

<sup>177</sup> FISS, Owen M. Foreword: The Forms Of Justice. **Harvard Law Review**. vol. 93, nov. 1979. Base de dados Hein Online. p. 15-16.

seus atributos pessoais, tampouco do conteúdo de sua mensagem, mas da qualidade do processo, mantendo-se equidistante das partes e independente do campo político.

Nesse ponto, é importante tentar estabelecer até que ponto a atuação judicial nos processos estruturais seria, portanto, legítima e a partir de quando configuraria um ativismo judicial indevido<sup>178</sup>.

Para tanto, vale destacar trecho de Ronald Dworkin, que é contrário ao ativismo judicial, por entendê-lo como utilização de convicções pessoais pelo julgador em detrimento do texto constitucional e legal<sup>179</sup>, no qual, utilizando-se de sua analogia do juiz Hércules, que seria capaz de encontrar a resposta correta em todos os casos, reconhece que, caso posto sob sua análise o caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, Hércules não apenas decidiria pelo fim da segregação racial nas escolas, mas, igualmente, impor a realização de medidas que buscassem fazer cessar a violação constitucional:

[...] Qualquer interpretação plausível dos direitos das pessoas segundo a Constituição deve ser complexa o suficiente para tratar tanto do remédio quanto da substância. Assim, a decisão de Hércules sobre o remédio é também uma decisão de direito, uma decisão sobre os direitos secundários que as pessoas têm quanto ao método e à maneira de fazer valer seus direitos substantivos primários. Hércules deve decidir, como uma questão liminar geral, se a melhor interpretação das práticas remediadoras dos tribunais em geral e da Suprema Corte em particular exige que os direitos das pessoas ao remédio sejam sensíveis às conseqüências. Ele decidirá que sim: o objetivo da decisão judicial constitucional não é meramente nomear os direitos, mas assegurá-los, e fazer isso no interesse daqueles que têm tais direitos.

Assim, ele deve perguntar-se qual procedimento acarretará a melhor proteção para as crianças negras que buscam uma educação integrada, e pode bem descobrir que a exigência de que a integração seja efetuada da noite para o dia não resultará em proteção alguma. Contudo, embora sua decisão deva ser sensível às conseqüências, deve também discriminar entre as conseqüências, e ele então tratará os problemas técnicos da integração de modo diferente do problema da ameaça de uma reação adversa, pois a deferência para com esta última recompensaria atos e atitudes que a Constituição proscreve e deplora. A decisão de Hércules, então, mesmo sobre o remédio, não é de caráter simplesmente ou diretamente voltado para os resultados, como o seria uma decisão política banal. Ele pretende desenvolver uma teoria geral do cumprimento da lei que se ajuste ao poder que a Constituição lhe atribui e o justifique, e isso significa uma teoria que não contradiz, por meio do procedimento processual, aquilo que o documento exige em substância, Poderia chegar à seguinte teoria, ou a algo muito parecido: as estratégias de decreto da Corte devem visar ao cumprimento mais imediato e eficaz dos direitos constitucionais substantivos coerente com os interesses daqueles que os reivindicam, mas não deve, por outro lado, acatar ou tentar acomodar os interesses das pessoas que tencionam subverter tais direitos.<sup>180</sup>

<sup>178</sup> Sobre as origens do termo “ativismo judicial”, sua conotação atual e a judicialização da política no Brasil confira-se: MOTTA, Francisco José Borges; TASSINARI, Clarissa. *Ativismo Judicial e Decisões por Princípio: uma proposta de fixação dos limites da atuação do Poder Judiciário*. **Revista de Processo**. vol. 283/2018, p. 481-499, set. 2018.

<sup>179</sup> DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 451-452.

<sup>180</sup> DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 465-466.

Portanto, o juiz deve deixar claro que a solução não parte de suas convicções políticas, mas que decorrem da orientação do Direito e da Constituição acerca dos temas judicializados, legitimando a sua intervenção no grau e na qualidade da justificação de sua decisão<sup>181</sup>.

Nesse ponto, talvez não seja fora de propósito trazer a diferenciação de Dworkin acerca de argumentos de política e de argumentos de princípio:

Os argumentos de política justificam uma decisão política, mostrando que a decisão fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo. [...] Os argumentos de princípio justificam uma decisão política, mostrando que a decisão respeita ou garante um direito de um indivíduo ou de um grupo.<sup>182</sup>

Assim, o juiz, que não é imune a erros, ao contrário do juiz Hércules de Dworkin, para decidir, deverá ouvir todas as partes e interessados, *experts* no tema, analisar o contexto social e econômico do país, a fim de emitir ordens que permitam a concretização do direito buscado, ou a cessação de sua violação, ao mesmo tempo evitando a determinação de política impraticável ou que venha a prejudicar a terceiros. O juiz deverá considerar o problema objeto da ação e os reflexos de sua decisão, para o caso e para as demais pessoas atingidas, sendo necessária a devida motivação de sua decisão, mediante fundamentação transparente, fundada em leis, princípios jurídicos e, especialmente, na Constituição Federal.

Objetivando, justamente, analisar as formas de garantia dos direitos sociais pelo judiciário, David Landau<sup>183</sup> desenvolveu um estudo de caso comparando as experiências no tratamento de tais direitos na Colômbia, em contraste, ainda, com outros países, tais como Brasil, Argentina e África do Sul, separando as decisões em quatro categorias: ações individuais, ordens negativas, aplicação de forma fraca e aplicação estrutural<sup>184</sup>.

Na primeira categoria, considerou, logicamente, aqueles casos em que o cidadão, de forma individualizada, busca a concretização de um direito social frente ao judiciário, salientando que as cortes parecem familiarizadas com esse tipo de tratamento, pois, por objetivar a garantia do direito ao autor, se assemelham mais com a atividade judicial do que administrativa ou política, o que gera pouca resistência ou questionamento quanto à legitimidade da decisão, bem como, individualmente consideradas, as medidas parecem não gerar grande impacto orçamentário, ainda que a realidade possa ser diversa, quando considerado

<sup>181</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo e JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 211.

<sup>182</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 129.

<sup>183</sup> LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**. vol. 53, n. 1, 2012. Base de dados Hein Online. p. 189-247.

<sup>184</sup> Na texto original: “individualized enforcement”, “negative injunctions”, “weak-form enforcement” e “structural enforcement”. LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**. vol. 53, n. 1, 2012. Base de dados Hein Online. p. 201.

o número elevado de tais decisões. Para o autor, esta forma de tratamento dos direitos sociais, em que pese objetive a garantia dos direitos às camadas mais necessitadas da população e tenha poucos custos para a corte, pois aparenta preservar a independência dos poderes, possui pouco resultado prático, no sentido de alterar a realidade. Ademais, além de não promover alteração social significativa, tais decisões acabam por beneficiar, justamente, as camadas intermediárias e altas da população, inclusive porque possuem maior consciência de seus direitos<sup>185</sup>.

Como ordens negativas, o autor considerou as decisões dos tribunais que fulminavam legislações que objetivavam interferir em direitos sociais de forma indevida, salientando que sua utilização não provoca alteração social, mas, antes, objetiva justamente manter a realidade atual, destinando-se mais à preservação de direitos de primeira geração e à proteção de liberdade individuais. Salienta, nesse sentido, que essa forma de defesa não atinge as camadas mais baixas, que muitas vezes nada possuem para buscar garantir, mas geralmente se referem a benefícios já adquiridos pelas classes média e alta. Ainda, sinala que as cortes, em busca de apoio institucional, tendem a tomar decisões mais populistas, especialmente direcionadas à classe média, para manutenção de seu apoio<sup>186</sup>.

Ao definir a “aplicação de forma fraca” dos direitos sociais, o autor se utiliza do exemplo do caso *Grootboom*, na África do Sul, já mencionado no primeiro capítulo do presente estudo. Para o autor, esta forma de tratamento dos direitos sociais, em que pese objetive a garantia dos direitos às camadas mais necessitadas da população e tenha poucos custos para a corte, pois aparenta preservar a independência dos poderes, possui pouco resultado prático, no sentido de alterar a realidade social<sup>187</sup>.

Por fim, considera “aplicação estrutural” as decisões que, reconhecendo a violação dos direitos sociais, emanam ordens amplas e específicas, objetivando uma verdadeira reforma institucional, por um longo período de tempo. Para o autor, decisões dessa modalidade possuem, como pontos positivos, a possibilidade de dirigirem-se às camadas mais necessitadas e de, efetivamente, promover uma alteração na realidade social. Entretanto, geram um elevado custo para os tribunais, especialmente pela ampla contestação quanto à sua legitimidade<sup>188</sup>.

---

<sup>185</sup> LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**. vol. 53, n. 1, 2012. Base de dados Hein Online. p. 199-201.

<sup>186</sup> LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**. vol. 53, n. 1, 2012. Base de dados Hein Online. p. 199-201.

<sup>187</sup> LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**. vol. 53, n. 1, 2012. Base de dados Hein Online. p. 201.

<sup>188</sup> LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**. vol. 53, n. 1, 2012. Base de dados Hein Online. p. 201.

O texto de Landau, contudo, não ficou sem resposta. Mark Tushnet<sup>189</sup>, em artigo destinado especificamente a responder ao primeiro, afirma que as diferenças entre as consequências reais das “decisões fracas” e das decisões estruturais podem não ser tão diferentes.

Primeiramente, Tushnet<sup>190</sup> ressalta que, diferentemente das ações individuais, aonde um cidadão postula a concessão de um medicamento, por exemplo, os benefícios aos direitos sociais e econômicos tendem a levar tempo para ser implementados. Após, afirma a necessidade de critérios para avaliação dos reflexos das decisões, salientando que, no caso *Grootboom*, em que pese a autora principal da demanda não tenha obtido o direito à moradia, a decisão produziu uma aceleração na política de atenção às pessoas sem teto, perguntando-se porquê tal aceleração não seria “suficiente”.

Posteriormente, o autor ainda destaca que, na sua opinião, a experiência americana indica que as decisões estruturais mais fortes e específicas são precedidas por “decisões fracas”, elencando algumas razões para tanto:

The specificity that transforms weak-form remedies into structural injunctions occurs for two reasons. Political resistance leads to judicial frustration as the courts observe what they regard as foot-dragging. Judicial frustration leads to increasing specificity, again to make monitoring compliance easier. In addition, courts observe how their decrees are being implemented and learn about particular strategies that work as well as those that work less well. As experience accumulates, more detailed decrees become possible.<sup>191</sup>

Uma terceira abordagem, trazida por César Rodríguez Garavito<sup>192</sup>, inclusive analisando alguns dos mesmos casos trazidos pelos autores mencionados anteriormente, aponta para a necessidade de soluções dialógicas, inclusive com participação de organismos não governamentais e de diversos representantes da sociedade, além de um acompanhamento forte da corte após a decisão, para a sua efetiva implementação.

---

<sup>189</sup> TUSHNET, Mark. A Response to David Landau. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 57-66.

<sup>190</sup> TUSHNET, Mark. A Response to David Landau. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p.60-61.

<sup>191</sup> As especificidades que transformam as “decisões fracas” em “decisões estruturais” ocorrem por dois motivos. A resistência política leva à frustração judicial da medida o que os tribunais observam e consideram uma forma de retardamento. A frustração judicial leva ao aumento da especificidade, novamente para facilitar o monitoramento do cumprimento. Além disso, os tribunais observam como seus decretos estão sendo implementados e aprendem sobre estratégias específicas, tanto daquelas que funcionam bem quanto daquelas que não funcionam tão bem. Conforme a experiência se acumula, decretos mais detalhados se tornam possíveis. (Tradução livre). TUSHNET, Mark. A Response to David Landau. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 63.

<sup>192</sup> GARAVITO, César Rodríguez. Mas allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales. In: LANGFORD, Malcolm et al. (Org.). **La lucha por los derechos sociales**. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Bogotá: Dejusticia, 2017. p. 124-129.

César Rodríguez Garavito<sup>193</sup> analisa três decisões da Corte Constitucional Colombiana para desenvolver suas conclusões, são elas as sentenças: T-025/2004, que trata da situação de parcela da população colombiana obrigada à deixar os locais aonde vivem em virtude da violência (já mencionada previamente), T-760/2008, que versa sobre o sistema de saúde colombiano, e T-153/1998, que trata sobre o problema da superpopulação carcerária naquele país.

Nos três casos, o autor reconhece a existência de direitos fortes a serem defendidos, salientando que, no primeiro, a Corte Constitucional proferiu ordens moderadas (aqui em discordância, ao menos aparente, ao posicionamento de David Landau), a que se seguiu um cumprimento forte, com participação de organismos políticos, governamentais ou não, inclusive internacionais, fixação de indexadores e, quando necessárias, ordens mais específicas da corte, o que tem gerado um impacto forte na realidade daquele país<sup>194</sup>.

Já no caso do sistema de saúde, em que pese ressaltando uma mudança recente na visão da corte, o autor afirma que as ordens foram moderadas, seguidas por um cumprimento débil, mas que, mesmo assim, por haver espaço à busca por soluções dialógicas, obteve impacto moderado na realidade<sup>195</sup>.

Por fim, no caso da superpopulação carcerária, descreve que a combinação de ordens fortes, sem espaço para diálogo com as instituições políticas, somadas à controvérsia do tema e a um acompanhamento débil por conta da corte culminou em um impacto fraco na realidade carcerária do país.<sup>196</sup>

Desta forma, no tocante à solução de litígios estruturais, parece evidente que o juiz deve privilegiar as soluções dialógicas, obtidas mediante acordos e, especialmente, consensuais entre as partes integrantes da lide e os *experts* nos temas submetidos a julgamento.

Porém, em caso de persistência dos impasses, não pode o julgador se omitir de proferir decisão. Nestas situações deverá estar consciente de suas próprias limitações, completamente

---

<sup>193</sup> GARAVITO, César Rodríguez. Mas allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales. In: LANGFORD, Malcolm et al. (Org.). **La lucha por los derechos sociales**. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Bogotá: Dejusticia, 2017. p. 124-129.

<sup>194</sup> GARAVITO, César Rodríguez. Mas allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales. In: LANGFORD, Malcolm et al. (Org.). **La lucha por los derechos sociales**. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Bogotá: Dejusticia, 2017. p. 124-129.

<sup>195</sup> GARAVITO, César Rodríguez. Mas allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales. In: LANGFORD, Malcolm et al. (Org.). **La lucha por los derechos sociales**. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Bogotá: Dejusticia, 2017. p. 124-129.

<sup>196</sup> GARAVITO, César Rodríguez. Mas allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales. In: LANGFORD, Malcolm et al. (Org.). **La lucha por los derechos sociales**. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Bogotá: Dejusticia, 2017. p. 124-129.

inteirado do tema e das soluções possíveis de implantação, sob pena de se tornar apenas uma voz bem intencionada, proferindo decisão sem qualquer eficácia concreta.<sup>197</sup>

Ainda, não basta proferir determinada decisão e aguardar que se torne realidade, há a necessidade de acompanhamento próximo das medidas determinadas ou acordadas, com a possibilidade de novas audiências, inclusive públicas, decisões e acordos, modificando os parâmetros ou prazos anteriores, a fim de acompanhar a realidade e efetivar a implementação das mudanças sociais buscadas.

Nesse sentido, parece ser a conclusão de César Rodríguez Garavito<sup>198</sup>:

En resumen, al combinar los derechos, las medidas judiciales y los mecanismos de seguimiento del activismo dialógico, los jueces pueden compensar algunos de los defectos institucionales y políticos que hacen ineficaces las intervenciones de los tribunales en problemas complejos de distribución de recursos, y aumentar el impacto de sus fallos.<sup>199</sup>

Justamente nesse sentido é que Fredie Didier Jr., Hermes Zanetti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira<sup>200</sup>, ao tentar sistematizar a ideia de processo estrutural, o dividem em duas fases à semelhança do processo falimentar. Na primeira fase, haveria a constatação da existência do problema estrutural e, uma vez verificado, o estabelecimento da meta a ser atingida, ou seja, do estado ideal de coisas buscado. Na segunda fase ocorreria a implementação das medidas necessárias ao alcance da meta fixada, esta seria a fase de execução, cujo objetivo seria o resultado ótimo, estabelecido na decisão da primeira fase.

Já na primeira fase, dizem os autores, há a necessidade de adaptação no procedimento a ser adotado, a fim de melhor entender o problema estrutural, atenuando-se o princípio da congruência, a fim de permitir uma alteração do objeto do pedido, possibilitando-se uma maior participação de terceiros no processo, de forma a obter maior legitimidade democrática e otimizando-se a produção probatória, inclusive com utilização de prova por amostragem ou estatística<sup>201</sup>. O encerramento da fase ocorreria com a decisão estrutural que, além de

---

<sup>197</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo e JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 201-202.

<sup>198</sup> GARAVITO, César Rodríguez. Mas allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales. In: LANGFORD, Malcolm *et al.* (Org.). **La lucha por los derechos sociales**. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Bogotá: Dejusticia, 2017. p. 124.

<sup>199</sup> Em resumo, ao combinar direitos, medidas judiciais e mecanismos de monitoramento do ativismo dialógico, os juízes podem compensar algumas das falhas institucionais e políticas que tornam as intervenções judiciais ineficazes em problemas complexos de distribuição de recursos, e aumentar o impacto de suas decisões. (Tradução livre)

<sup>200</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 473-475.

<sup>201</sup> Sobre prova estatística e processos estruturais, veja-se: SOUZA JUNIOR, Ulisses Lopes de. Nem os juízes são cientistas nem os tribunais laboratórios – a prova estatística: admissibilidade e aplicação nos processos estruturais.

reconhecer ou não o estado de desconformidade, deveria, em caso de reconhecimento, estabelecer a meta a ser atingida e, se possível, os meios adequados para tanto, podendo, contudo, deixar a fixação de tais meios para a segunda fase<sup>202</sup>.

Para a segunda fase do processo estrutural, que não seria desprovido de cognição, a decisão estrutural deve estabelecer, ao menos, conforme os autores: o tempo, o modo e o grau da reestruturação; o regime de transição a ser adotado, conforme estabelece o artigo 23 da LINDB; e a forma de avaliação e fiscalização permanente das medidas estruturantes<sup>203</sup>.

Quanto ao tempo da reestruturação, afirmam que a decisão estrutural, especialmente porque a reestruturação requer tempo de maturação, não possui, normalmente, rápida implementação, o que não impede a adoção imediata de medidas mais urgentes, inclusive de modo paliativo. No que tange ao modo de implementação, salientam que o juiz poderá ser, ele mesmo, gestor da reestruturação ou, de outro modo, poderá se acercar de profissionais habilitados para tanto, em busca de auxílio. Por fim, no que se refere ao grau da reestruturação, destacam que uma das características da decisão estrutural é a acentuada intervenção judicial na atividade da estrutura pública ou privada que se busca alterar, impondo-se a necessidade de revisão de diversos conceitos, inclusive da vedação do judiciário de imiscuir-se no chamado “mérito administrativo”<sup>204</sup>.

A transição entre o estado de desconformidade e o estado de coisas ideal seria da essência do processo estrutural, estando, ainda, prevista expressamente no artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, acrescentado pela Lei n. 13.655/2018, em virtude da necessidade de observância, por qualquer órgão decisor, da implementação de um regime de transição, sempre que houver imposição de um novo dever ou novo condicionamento de direito, em razão de interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado<sup>205</sup>.

Para fiscalização e implementação da decisão estrutural e das medidas determinadas na segunda fase, o juiz poderá utilizar-se de um gestor específico ou de um comitê. Poderá, ainda,

---

*In:* ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 1165-1180.

<sup>202</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 474.

<sup>203</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 475.

<sup>204</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 475-477.

<sup>205</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 478-479.



segundo os autores, aplicando as técnicas previstas na Lei de Falências e na Lei de Defesa da Concorrência, nomear administrador ou interventor judicial para fiscalizar a implementação da decisão. Ademais, podem ser adotadas outras medidas, como realização de audiências periódicas, inclusive para oitivas de testemunhas, além da realização de inspeção judicial. Destacam os autores que, ainda nesta fase, há a exigência de ampla discussão e atividade probatória<sup>206</sup>.

Por fim, os autores defendem a possibilidade de utilização de diversas decisões subsequentes à decisão principal, com o objetivo de resolver problemas decorrentes da efetivação das decisões anteriores, de modo a permitir a efetiva concretização do resultado, reconhecendo ser o que Sérgio Cruz Arenhart chama de *provimentos em cascata*<sup>207</sup>. Afirmam que o artigo 493 do Código de Processo Civil deve ser relido à luz da flexibilidade natural imposta pelos processos estruturais, de forma que a decisão judicial seja sempre ajustada à realidade. A dinamicidade da alteração da realidade deve ser acompanhada pelo julgador, o que torna fundamental a adequada compreensão do artigo precitado, a fim de que possa corrigir os rumos da tutela executiva para contemplar as necessidades atuais dos interessados. Destacam, ademais, que, ainda que a segunda fase seja destinada à implementação de uma meta estabelecida, nada impede a sua revisão, apenas encerrando-se o procedimento quando se atingir o estado de coisas almejado<sup>208</sup>.

Edilson Vitorelli, contudo, aponta três problemas centrais a essa concepção bifásica de processo estrutural. O primeiro problema seria a divisão entre conhecimento e execução que, apesar de típica no direito brasileiro, seria problemática ao processo estrutural, caracterizado pela necessidade de retenção de jurisdição, a fim de que o juiz, apesar de já ter decidido determinada questão ou homologado acordo, possa rever o decidido no futuro, à luz de fatos novos. Para o autor, a concepção do processo como bifásico, na forma como vista anteriormente, permitiria algum grau de cognição da segunda fase do processo, especialmente quanto aos métodos para implementação da meta estabelecida, o que seria contraindicado pelas

---

<sup>206</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 479.

<sup>207</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**. vol. 225/2013, p. 389 – 410, nov de 2013. p. 7.

<sup>208</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 479-481.

experiências estrangeiras, que remeteriam à necessidade de eventual revisão, também, da ordem original<sup>209</sup>.

O segundo problema derivaria do fato de que os autores concebem ser possível o adequado diagnóstico do problema estrutural e a definição do estado de coisas ideal antes do início da implementação da solução, o que seria, igualmente, contraindicado pelas experiências internacionais. Destaca ser ilusório imaginar que o processo judicial possa estabelecer um diagnóstico completo e abstrato de determinada política pública, para depois implementar soluções diante do verificado, uma vez que decisões sobre políticas públicas seriam tomadas, tanto em nível judicial quanto político, diante de diversas restrições, de tempo, finanças ou cognitivas, sem a possibilidade de consideração sistemática de todas as alternativas possíveis<sup>210</sup>.

O terceiro e último problema seria a impossibilidade de que as constatações verificadas durante a fase de implementação alterem ou contrariem o diagnóstico obtido na primeira fase. O autor defende que o objetivo estrutural não pode ser congelado por uma decisão inicial, restando apenas a sua implementação, mas afirma que a implementação condiciona o próprio diagnóstico anterior, podendo demonstrá-lo excessivo ou equivocado, bem como insuficiente, havendo possibilidade de se exigir mais do que inicialmente pretendido<sup>211</sup>.

Segundo Edilson Vitorelli<sup>212</sup>:

Em outras palavras, não há como ter clareza sobre o diagnóstico do litígio estrutural e sobre os limites e possibilidades de intervenção na realidade de maneira prévia e isolada das medidas de implementação. Se é verdade que o diagnóstico cria uma pauta de implementação, a implementação desdiz e condiciona a precisão do diagnóstico.

Conforme previamente mencionado, Sérgio Cruz Arenhart<sup>213</sup> entende ser comum, em se tratando de processos estruturais, a utilização do recurso dos *provimentos em cascata*. Segundo o autor, é típico de processos estruturais a prolação de uma primeira decisão, genérica e abrangente, fixando as bases e diretrizes para a proteção do direito tutelado, estabelecendo o

---

<sup>209</sup> VITORELLI, Edilson. Bifásico, em cascata ou em espiral? Considerações sobre o procedimento no processo estrutural e metodologia para a sua implementação prática. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 292-293.

<sup>210</sup> VITORELLI, Edilson. Bifásico, em cascata ou em espiral? Considerações sobre o procedimento no processo estrutural e metodologia para a sua implementação prática. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 293.

<sup>211</sup> VITORELLI, Edilson. Bifásico, em cascata ou em espiral? Considerações sobre o procedimento no processo estrutural e metodologia para a sua implementação prática. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 293-294.

<sup>212</sup> VITORELLI, Edilson. Bifásico, em cascata ou em espiral? Considerações sobre o procedimento no processo estrutural e metodologia para a sua implementação prática. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 295.

<sup>213</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**. vol. 225/2013, p. 389 – 410, nov de 2013. p. 7.

núcleo da posição judicial sobre o tema. A partir dessa decisão, outras surgem para a solução de problemas pontuais, ocorridos durante a implementação da primeira, ou para melhor especificar alguma prática determinada. Isso ocorrerá sucessivas vezes, formando uma ampla cadeia de decisões sucessivas, trazendo avanços e retrocessos na tutela do direito reconhecido, adequando, tanto quanto possível, a tutela jurisdicional à realidade e à possibilidade de implementação das soluções apontadas.

Esse posicionamento é reiterado na obra de Sérgio Cruz Arenhart em coautoria com Gustavo Osna e Marco Félix Jobim, aonde os autores salientam que a utilização dos *provimentos em cascata* se deve ao fato de que, ao contrário de uma lide tradicional, aonde há uma única sentença de mérito, nos processos estruturais é comum que, justamente pelas características do problema estrutural, não se tenha a exata dimensão do problema quando do julgamento, por mais minuciosa que tenha sido a instrução, uma vez que diversos aspectos do problema surgirão apenas posteriormente, quando se tentarem implementar as soluções, sendo impossível antever tais obstáculos e solucioná-los previamente<sup>214</sup>.

Como mencionado no capítulo anterior, o problema estrutural é complexo e multipolar ou policêntrico, de forma que é muito difícil ou mesmo impossível determinar previamente o alcance da decisão proferida e das medidas determinadas. Ademais, a própria decisão pode gerar obstáculos imprevisíveis e reações dos indivíduos que eventualmente se sintam prejudicados, que podem ser diversas e contrárias ao provimento, impedindo ou dificultando a implementação do decidido, motivo pelo qual há a necessidade de constante reavaliação do problema e dos reflexos advindos da decisão estrutural anterior, bem como a adaptação das medidas a serem adotadas.

É por esse motivo que Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim entendem que a solução estrutural deve ser progressiva, no que Micaela Porto Filchtiner Linke e Marco Félix Jobim chamam de execução diferida<sup>215</sup>:

Desse modo, a solução estrutural – seja a “adjudicada”, seja mesmo a negociada – é naturalmente dada de forma progressiva, em um processo no qual uma decisão se liga a outras várias, em verdadeira teia de decisões que se dirigem a resolver o problema originalmente posto ou as suas derivações. Assim, a partir de uma primeira decisão, de caráter mais geral e principiológico, estabelecendo a ideia geral da ocorrência de uma situação ilegítima a ser superada (aqui chamada de decisão-núcleo) e eventualmente um esboço de plano bifásico para a correção dessa situação, suceder-

---

<sup>214</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 213-214.

<sup>215</sup> LINKE, Micaela Porto Filchtiner; JOBIM, Marco Félix. A Pandemia da COVID-19 e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, vol. 21, n. 3, p. 377-426, set. a dez. de 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54209>. Acesso em: 20.06.2021. p. 402.

se-ão outras tantas decisões, seja para especificar o conteúdo da primeira, seja para esclarecer o seu alcance, seja para adequá-la a modificações ulteriores no estado das coisas, seja para resolver alguma questão pontual atinente à sua implementação. Eventualmente, algumas dessas decisões poderão provir do Poder Judiciário, enquanto outras podem ser fruto de solução consensual das partes e assim sucessivamente.<sup>216</sup>

Edilson Vitorelli, contudo, tece algumas críticas ao modelo de *provimentos em cascata*. Para o autor, em que pese o acerto da teoria ao prever um procedimento mais fluido, incorporando o consenso, não estabelece um método para que essa cascata de decisões se desenvolva empiricamente, podendo soar caótico para alguns aplicadores que, na ausência de bases sólidas para atuação podem voltar-se ao procedimento conhecido e inadequado para a solução do litígio estrutural, o procedimento comum do Código de Processo Civil. Conclui afirmando ser necessário agregar algo à concepção, de modo a pensar em um caminho a ser trilhado pelo processo estrutural<sup>217</sup>.

Para o autor, vale salientar, não basta a adaptação do processo civil tradicional para lidar com processos estruturais, uma vez que a constante alteração da realidade e, portanto, dos fatos, além da diversidade de interesses a serem considerados implicaria na necessidade de instrumentos completamente novos, descolados da noção de processo como um método de solução de problemas passados, através da subsunção do fato à norma. Portanto, propõe que o processo estrutural constitua um *town meeting*, cuja estrutura observe os grupos sociais atingidos, podendo haver mais de um legitimado coletivo atuante no litígio, o que contribui para a ideia de despolarização da demanda<sup>218</sup>, necessidade que se apresenta em razão da policentria, abordada no primeiro capítulo deste estudo.

Na concepção de Edilson Vitorelli<sup>219</sup>, o processo estrutural se desenvolveria em fases, podendo ser retratado como uma espiral cíclica, já que os temas precisam ser constantemente reanalisados, construídos e desconstruídos, buscando-se novas alternativas de forma progressiva. Apesar de poderem ocorrer revisões e de serem realizados recuos, quando as medidas não apresentarem as consequências esperadas, o objetivo do processo é progredir, de

---

<sup>216</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 216.

<sup>217</sup> VITORELLI, Edilson. Bifásico, em cascata ou em espiral? Considerações sobre o procedimento no processo estrutural e metodologia para a sua implementação prática. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 295-296.

<sup>218</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e prática**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 340.

<sup>219</sup> VITORELLI, Edilson. Bifásico, em cascata ou em espiral? Considerações sobre o procedimento no processo estrutural e metodologia para a sua implementação prática. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 295-296.

forma que, a cada reanálise dos fatos, não se partirá do zero, ou do ponto de partida inicial, mas ter-se-á como base os elementos já coletados anteriormente.

O autor divide o percurso do procedimento em seis fases, que se repetem. Na primeira, há a apreensão das características do litígio, ouvindo-se os diferentes grupos de interesses decorrentes da policentria, de forma a possibilitar a adequada compreensão da complexidade e conflituosidade. Posteriormente, haveria a elaboração de um plano de modificação no funcionamento da estrutura, o que poderia ser feito mediante único ou múltiplos acordos ou decisões judiciais, com o objetivo de readequar o comportamento da estrutura. Na terceira fase, o plano delineado seria implementado de forma negociada ou compulsória. Após um período, em um quarto momento, ocorreria a avaliação dos resultados obtidos pela implementação das medidas determinadas no plano, a fim de verificar se foi corrigido o comportamento responsável pela violação, de forma que não seja reiterado no futuro. A quinta fase seria a de reelaboração do plano previamente delineado, a partir dos resultados obtidos, objetivando alcançar os resultados desejados e não obtidos, bem como conformar eventuais efeitos indesejados. A sexta fase, reiniciando o ciclo, seria a implementação do plano com suas revisões. Desta forma, até a solução do litígio, ou seja, até a obtenção do resultado social almejado, consideradas as particularidades do conflito, se repetiriam os ciclos apontados, com constantes reavaliações, reformulações dos planos, novas implementações e avaliação dos resultados<sup>220</sup>.

Nesse sentido, há de se destacar a necessidade de “retenção da jurisdição”, que permite, no caso dos americanos, a possibilidade de que os juízes deixem para a fase executiva a deliberação acerca de alguns pontos da controvérsia<sup>221</sup>, técnica que, inclusive, foi utilizada pela Corte Constitucional da Colômbia no caso dos *desplazados*, que manteve a jurisdição sobre o caso, através de autos de seguimento, analisados por uma *sala de seguimento*, órgão jurisdicional da própria corte com o papel de receber as informações e ajustar a execução<sup>222</sup>, caso que já foi abordado no primeiro capítulo deste estudo.

No caso brasileiro, contudo, deixar tanto conteúdo decisório para a fase de cumprimento pode ser complexo, conforme alerta Edilson Vitorelli, em razão da vinculação à noção de título

---

<sup>220</sup> VITORELLI, Edilson. Bifásico, em cascata ou em espiral? Considerações sobre o procedimento no processo estrutural e metodologia para a sua implementação prática. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 297.

<sup>221</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e prática**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 405-406.

<sup>222</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e prática**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 465.

executivo, motivo pelo qual propõe trazer a fase de cumprimento para dentro da fase de conhecimento, através da utilização da tutela provisória e de decisões parciais de mérito<sup>223</sup>.

A tutela provisória, para além de permitir garantir a implementação de medidas mais urgentes ou evidentes, possibilitando o atendimento de situações individuais mais prementes, por exemplo, também possibilita a aplicação, ao menos em parte, de plano para a solução do problema estrutural. Assim, a instrução processual pode considerar os reflexos das medidas adotadas, provisoriamente determinadas, possibilitando a sua reavaliação e readequação, à medida em que analisadas pelo juízo<sup>224</sup>.

Da mesma forma, pode o juiz, em processos estruturais, utilizar a ferramenta prevista no artigo 356 do Código de Processo Civil, proferindo decisões parciais de mérito, o que possibilitará o início do cumprimento do decidido e a consequente reavaliação das medidas. Isso possibilitará, após sucessivas decisões parciais, uma progressiva redução na complexidade do caso. Deve, contudo, o julgador adotar cautela no uso de tais decisões, uma vez que, em tese, a decisão parcial de mérito esgotaria sua cognição no ponto decidido, motivo pelo qual a indicação é no sentido de utilizar a técnica para questões mais gerais.<sup>225</sup>

Seja qual for o modelo adotado, a corte deve manter a condução do litígio, constantemente avaliando os efeitos concretos das ordens emanadas, a fim de adequá-las sempre que necessário, conforme, inclusive, já afirmava Owen Fiss<sup>226</sup>:

The remedial phase in structural litigation is far from episodic. It has a beginning, maybe a middle, but no end – well, almost no end. It involves a long, continuous relationship between the judge and the institution; it is concerned not with the enforcement of a remedy already given, but with the giving or shaping of the remedy itself. The task is not to declare who is right or who is wrong, not to calculate the amount of damages or to formulate a decree designed to stop some discrete act. The task is to remove the condition that deinstitutionalization is conceivable, as in the mental health field, closing the institution may be a viable option. For the most part, in cases involving schools, prisons, welfare agencies, police departments, and housing authorities, for example, that option is not available. Then the remedy involves the court in nothing less than the reorganization of an ongoing institution, so as to remove the threat it poses to constitutional values. The court's jurisdiction will last as long as the threat persists.

Limitations on our knowledge about organizational behavior, coupled with the capacity of organizations to adapt to the interventions by reestablishing preexisting power relationships, invariably result in a series of interventions - cycle after cycle of

<sup>223</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 408.

<sup>224</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 366-367.

<sup>225</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 407.

<sup>226</sup> FISS, Owen M. Foreword: The Forms Of Justice. **Harvard Law Review**. vol. 93, nov. 1979. Base de dados Hein Online. p. 27-28.

supplemental relief. A long term supervisory relationship develops between the judge and the institution, for performance must be monitored, and new strategies devised for making certain that the operation of the organization is kept within constitutional bounds. [...]<sup>227</sup>

Outra importante questão, já abordada brevemente quando tratado do modelo proposto por Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, é a necessidade de relativização do princípio da congruência nos litígios estruturais, o que, igualmente, decorre da complexidade e multipolaridade típicas do processo estrutural e que fazem com que, quando do ajuizamento da demanda, não se tenha muitas vezes a exata dimensão do problema estrutural a ser enfrentado, o mesmo ocorrendo quando da prolação das decisões determinando medidas estruturais.

Conforme salienta Luana Steffens<sup>228</sup>, a lógica dos processos estruturais difere muito da lógica tradicional de solução dos litígios, não se tratando apenas de deferir, no todo ou em parte, ou indeferir o postulado. As soluções não são lineares, mas exigem respostas difusas que considerem valores amplos para a sociedade, devendo existir, portanto, uma maior amplitude na atividade judicial, que, muitas vezes, poderá extrapolar os limites do pedido contido na inicial.

Concordando com a necessidade de reconstrução do princípio, Edilson Vitorelli<sup>229</sup> salienta que, em que pese a interpretação dada ao artigo 493 do Código de Processo Civil possa parecer ousada, é adequada às características do processo estrutural, podendo servir como fundamento, inclusive, para a retenção de jurisdição, já mencionada. Porém, o julgador deverá alertar que sua decisão é tomada com base nos elementos de prova até então constante nos

---

<sup>227</sup> “A fase de execução no litígio estrutural está longe de ser episódica. Tem um começo, talvez um meio, mas não um fim – bem, quase não tem fim. Envolve uma longa e contínua relação entre o juiz e a instituição; não se preocupa com a execução de uma decisão já dada, mas com a concessão ou forma da própria solução. A tarefa não é declarar quem está certo ou quem está errado, nem calcular o valor da indenização ou formular uma decisão destinada a impedir algum ato isolado. A tarefa é retirar a condição de que a desinstitucionalização seja concebível, pois no campo da saúde mental, o fechamento da instituição pode ser uma opção viável. Na maioria dos casos, em casos envolvendo escolas, presídios, agências de assistência social, departamentos de polícia e autoridades habitacionais, por exemplo, essa opção não está disponível. Então, a solução envolve o tribunal em nada menos que a reorganização de uma instituição em andamento, de modo a remover a ameaça que ela representa aos valores constitucionais. A jurisdição do tribunal durará enquanto a ameaça persistir.

As limitações do nosso conhecimento sobre o comportamento organizacional, juntamente com a capacidade das organizações de se adaptarem às intervenções, restabelecendo relações de poder preexistentes, invariavelmente resultam em uma série de intervenções - ciclo após ciclo, de medidas suplementares. Desenvolve-se uma relação de supervisão de longo prazo entre o juiz e a instituição, pois o desempenho deve ser monitorado e novas estratégias devem ser elaboradas para garantir que o funcionamento da organização seja mantido dentro dos limites constitucionais.” (Tradução livre)

<sup>228</sup> STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultura e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 239.

<sup>229</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e prática**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 462-463.

autos, ressaltando a possibilidade de revisão, o que deverá observar, necessariamente, o contraditório.

Sergio Cruz Arenhart e Gustavo Osna<sup>230</sup>, contudo, alertam que, mesmo diante de tal relativização, a medida estrutural imposta deve estar em harmonia com o ilícito que se pretende combater e com a lesão a ser evitada ou reparada, sob pena de transformar o magistrado em gestor do ente responsável pela conduta. Ou seja, a amplitude da atividade jurisdicional deve ser majorada, porém dentro dos limites mencionados. A aferição à atenção a esses limites, conforme Luana Steffens<sup>231</sup>, deve ocorrer pela justificação específica da decisão.

Ademais, a imprescindível constante reavaliação das decisões e de seus efeitos, com adaptação das medidas a serem adotadas, impõe a uma necessária releitura das noções de estabilização da demanda, preclusões e, especialmente, da noção de coisa julgada, de forma a permitir, justamente, a readequação, revisão, revogação ou reforço das medidas determinadas, possibilitando-se inclusive eventual alteração do objeto, desde que observado o contraditório amplo<sup>232</sup>.

No ponto, Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim<sup>233</sup> sustentam que a imutabilidade e a indiscutibilidade da decisão judicial não constituem institutos com valor intrínseco, mas, antes, apenas são relevantes quando constituem meios de estimular os objetivos do processo civil. Eles existem porque possuem a função de preservar a segurança jurídica, racionalizar o emprego de recursos jurisdicionais, aproximar a pacificação social, entre outras. Portanto, quando o instituto da coisa julgada, por conta dessas características, prejudicar as próprias funções do processo civil, ela perde a sua finalidade, sendo capaz de promover injustiça e inadequação.

A decisão em processo estrutural implica em um constante refazer, justamente pela fluidez com que se altera a realidade social. A alteração nas condições do litígio deve refletir no processo e nas medidas determinadas. A complexidade e a policentria dos litígios estruturais fazem com que uma ordem possua múltiplas implicações imprevisíveis, conforme já salientado

---

<sup>230</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 145-146.

<sup>231</sup> STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultura e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 239-240.

<sup>232</sup> STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultura e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 240-241.

<sup>233</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 234.



pela analogia da teia de aranha, exigindo constante reavaliação e readequação das soluções propostas, o que é incompatível com a noção clássica de coisa julgada<sup>234</sup>.

Por isso que, para Eduardo Cambi e Virgínia Telles Schiavo Wrubel<sup>235</sup>, a compreensão rígida de coisa julgada, concebida para o processo civil tradicional voltado para a resolução de litígios passados, não se aplica aos processos estruturais, pois voltados para o futuro. A sentença estrutural não torna o julgamento definitivo e imutável, mas daria início a uma ampla cadeia de decisões, baseada em avaliação de erros e acertos, não bastando ao juiz descobrir a verdade e determinar responsabilidades, devendo atuar como um agente político negociador, em busca da solução de problemas complexos.

Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osná e Marco Félix Jobim<sup>236</sup> propõem, portanto, a aplicação integral e ampliada do artigo 505, inciso I, do Código de Processo Civil, que permite ao juiz analisar novamente matéria já decidida quando, diante de relações de trato continuado, sobrevierem alterações de fato ou de direito. Desta forma, caberia ao magistrado, em diálogo constante com as partes no processo, após a primeira decisão proferida, reavaliar os fatos que surgirão de sua implementação, sejam eles capazes de demonstrar o acerto ou o desacerto da medida. No primeiro caso, poderá ser necessário melhor especificar alguns pontos ou realizar algum ajuste fino no decidido, resolvendo ainda problemas pontuais, de forma a maximizar os efeitos pretendidos, ao passo que, no segundo, ciente dos equívocos, deverá ser buscada nova solução, inclusive sucessivamente, se necessário.

Nas palavras dos referidos autores:

Assim, devem-se considerar como “modificações no estado de fato ou de direito”, no contexto do art. 505, inc. I, do CPC, ao menos para os processos estruturais, quaisquer circunstâncias que exijam o aperfeiçoamento, ou o detalhamento ou a mudança de curso da primeira decisão tomada. As reações que o problema complexo oferecerá à solução judicial poderão ser sempre *modificações de fato*, que autorizam a revisão da decisão antes proferida.<sup>237</sup>

Ainda que eventualmente se pudesse questionar se tal consideração não implicaria em insegurança jurídica, conforme explicam em recente artigo Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osná, se o processo estrutural impõe alguma surpresa ao demandado, essa lhe seria benéfica,

<sup>234</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e prática**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 357.

<sup>235</sup> CAMBI, Eduardo; WRUBEL, Virgínia Telles Schiavo. Litígios complexos e processo estrutural. **Revista de Processo**, vol. 295/2019, p. 55-84, setembro de 2019. p. 12.

<sup>236</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNÁ, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 245-246.

<sup>237</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNÁ, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 246.

uma vez que permitira uma forma mais branda de recomposição. De outra forma, o reconhecimento de eventual ilegalidade levaria a uma tutela por meio do *tudo* ou *nada*, ou seja, à concessão integral da tutela, o que poderia ser inviável ou mais gravoso à sociedade<sup>238</sup>, ou à negligência do direito vindicado<sup>239</sup>.

Outra releitura necessária se refere ao próprio exercício do contraditório nos problemas estruturais. Como já salientado, há a necessidade de uma contínua reavaliação dos resultados obtidos mediante implementação das soluções estruturais, a fim de que sejam formuladas novas estratégias a serem implementadas e avaliadas futuramente, objetivando a solução do problema. Assim, para que seja proferida cada decisão faz-se necessário oportunizar o contraditório às partes e aos interessados, inclusive, em alguns casos, possibilitando a participação daqueles que eventualmente possam ser atingidos pelas medidas e que não façam parte do processo.

O contraditório, em processos estruturais, deve ser visto como possibilidade de, efetivamente, influenciar no convencimento do juiz, não se limitando às partes processuais do conflito abstratamente considerado. O processo deve maximizar os instrumentos de debate, superando a visão bilateral de processo, uma vez que o problema a ser resolvido, além de complexo, é multipolar, podendo atingir diferentes pessoas ou grupos de diferentes formas, motivo pelo qual podem possuir interesses diversos no feito.

Nesse sentido:

Assim, é preciso que os instrumentos de debate sejam maximizados, superando uma visão puramente dicotômica da condução processual e percebendo-se que, ao redor de um mesmo objeto, os processos poderão envolver várias visões e vários interesses diferentes – que não poderão ser agrupados apenas em dois blocos distintos e que, temporalmente, poderão convergir ou divergir. Como consequência, o crivo do diálogo, respeitadas as possibilidades e as exigências da matéria em questão, deve ser constante. E essa parece ser uma necessidade candente em qualquer debate

---

<sup>238</sup> Os autores trazem três exemplos no texto acerca dessa afirmação, que não é de difícil compreensão quando analisada à luz das características do problema estrutural, o que se poderia depreender, inclusive, do próprio caso *Brown*, no qual a própria litigiosidade do conflito implicava na impossibilidade de implementação imediata da decisão. Porém, vale mencionar o exemplo dado pelos autores da Ação Civil Pública que tramitou perante o Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, na qual o Ministério Público do Trabalho alegava a ilegalidade da terceirização de serviços como enfermagem e farmácia no Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná. Eventual reconhecimento da ilegalidade, em uma tutela de tudo ou nada, implicaria na demissão de diversos profissionais e na inviabilização da atividade daquele hospital, motivo pelo qual foi construído um acordo de longo prazo entre as partes, a fim de que os cargos fossem “substituídos” por servidores públicos. ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “segurança jurídica”, **Revista de Processo**, vol. 330/2022, p. 239-259, ago. 2022. Base de dados RT online. p. 5.

<sup>239</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “segurança jurídica”, **Revista de Processo**, vol. 330/2022, p. 239-259, ago. 2022. Base de dados RT online. p. 8.

democraticamente posto ligado à aferição de políticas públicas – evidenciando a adequação, para esse fim, dessa via procedimental.<sup>240</sup>

Outro ponto que, igualmente, merece análise, conforme já mencionado ao tratar do modelo de processo estrutural bifásico proposto por Fredie Didier Jr., Hermes Zanetti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, é a questão relativa à prova, especialmente quanto ao seu objeto e à necessidade de utilização de provas atípicas no processo estrutural.

Considerando o processo estrutural como o método mais adequado para a resolução judicial de problemas estruturais, justamente por buscar solucionar o problema existente na sociedade, com as características já analisadas no primeiro capítulo deste estudo, para o presente, tanto quanto possível, e para o futuro, através da implementação de medidas estruturantes de intervenção nas instituições, há a necessidade, primeiramente, de restar comprovada, efetivamente, a existência do problema estrutural. A partir de então, deverão ser demonstrados quais os meios possuem maior possibilidade de atingir o objetivo estrutural, sem produzir reflexos indesejados, para, posteriormente, avaliar as consequências do meio empregado, os quais também deverão ser comprovados nos autos.

No que tange à existência do problema estrutural, em verdade, pouco há a inovar, segundo Edilson Vitorelli<sup>241</sup>. A peculiaridade residiria, justamente, em comprovar a estruturalidade, ou seja, em demonstrar um padrão de conduta da estrutura, que permita concluir que a violação não é um ato isolado. Salaria que a prova desse padrão de conduta deve ser realizada por evidências anedóticas, que seria a produção probatória relacionada a pessoas específicas, mas que permite extrapolação para aferição do caráter estrutural do litígio, ou por meio de estatísticas.

Evidenciado o problema estrutural e proferida decisão reconhecendo-o, a instrução probatória passaria a ter duplo foco, retrospectivo, no sentido de avaliar questões ainda pendentes, bem como eventuais efeitos concretizados das medidas já determinadas, e prospectivo, no sentido de buscar elementos para definir melhor meios para atingir a finalidade estrutural<sup>242</sup>.

---

<sup>240</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. **Revista de Processo**, vol. 331/2022, p. 239 – 259, set de 2022. Base de dados RT online. p. 10.

<sup>241</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e prática**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 391.

<sup>242</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e prática**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 393.

Nesse sentido, Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim<sup>243</sup> destacam que, diante da prospectividade dos problemas estruturais, a resposta estrutural deve mirar no futuro, de forma que se torna menos importante reconstruir fatos pretéritos e mais relevante examinar em que medida os fatos presentes podem repercutir para o futuro. Em um processo voltado para o futuro, como o estrutural, a busca por uma tutela prospectiva não pode ser alcançada por um juízo de certezas, pois inviável, estando sob domínio, portanto, da probabilidade. Tal fato se reflete na necessidade de admissibilidade de outros meios de prova, diversos dos tradicionais, como prova indiciária e estatística.

Matheus Souza Galdino<sup>244</sup> desenvolve minucioso estudo apontando, em consonância com o entendimento acima exposto, a necessidade de uma compreensão teleológica dos fatos em processos estruturais. Afirma que a teleologia é normalmente contrastada com a ideia de causalidade. A última apontando para o passado, com o objetivo de investigação e descoberta acerca de fatos pretéritos, ao passo que a primeira voltar-se-ia para o futuro, com o objetivo de investigar as possibilidades, especialmente sobre a previsão da ocorrência de eventos e resultados. Assim, a causalidade investigaria a relação entre causa e efeito, ao passo que a teleologia estaria atrelada à relação entre meio e fim<sup>245</sup>.

O autor afirma que uma compreensão do processo estrutural de forma teleológica e não causal dependeria de um entendimento da racionalidade existente entre meios e fins. Para explicar tal racionalidade, parte do conceito de *zweckrational* desenvolvido por Max Weber, concluindo ser possível extrair ao menos três conclusões sobre ação racional referente a fins: uma ação seria orientada por fins meios e consequências secundárias; exige uma ponderação racional entre meios e consequências secundárias; e necessita de uma ponderação entre diferentes fins possíveis<sup>246</sup>.

Especificamente quanto aos litígios estruturais, conclui:

A racionalidade entre meios e fins: a) permite justificar muitas das características indicadas em doutrina para os processos estruturais; b) exige análise dos meios empregados considerando diversos aspectos como probabilidade de se alcançar o fim; c) exige que uma avaliação resultante de tais análises possa ser combinada com a

---

<sup>243</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 151-152.

<sup>244</sup> GALDINO, Matheus Souza. Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 975-1020.

<sup>245</sup> GALDINO, Matheus Souza. Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 984-985.

<sup>246</sup> GALDINO, Matheus Souza. Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 991-992.

consideração de que a obtenção do fim é um valor positivo e o uso dos meios um valor negativo (um preço a pagar) para o alcance do fim; d) exige uma deliberação sobre os fins pretendidos, não como um fim em si mesmo, mas como uma plataforma que possibilita o alcance de fins adicionais.<sup>247</sup>

De fato, a deliberação entre as medidas estruturais a serem adotadas para que se atinja a determinada finalidade dentro de um processo estrutural não é uma escolha fácil, pois, diante da complexidade do litígio, especialmente do policentrismo extrajurídico mencionado na primeira parte deste estudo, podem existir múltiplos caminhos a serem adotados, com diferentes cargas de intervenção e probabilidades de resultados positivos, bem como de reflexos negativos, motivo pelo qual o juiz deverá considerar todos os pontos e possíveis consequências de sua decisão. Ainda assim, não obterá mais do que juízo de probabilidade.

Portanto, não se pode exigir do juiz, ou de quem ofereça uma solução estrutural, mais do que uma análise fundada em indícios suficientemente fortes para permitir concluir como razoável a suposição constante no julgamento ou a solução determinada. A prova indiciária, assim, servirá para embasar a conclusão acerca da existência do problema estrutural, bem como na avaliação de que a intervenção judicial poderá surtir algum efeito. Ademais, também poderá ser utilizada para avaliar a eficácia que certa medida poderá causar na estrutura que se busca modificar, avaliando-se se a medida é, ou ao menos aparenta ser, a mais adequada ao caso<sup>248</sup>.

Qualificando-a como uma forma especial de prova indiciária, Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim<sup>249</sup> sustentam que a prova estatística possui grande utilidade para os processos estruturais, ainda que a sua utilização possa suscitar dúvidas e que erros comuns sejam verificados em nosso país, como, exemplificam, pesquisas eleitorais.

Embora destacando a dificuldade de definir o que é estatística, Ulisses Lopes de Souza Junior<sup>250</sup> assim se manifesta sobre a sua compreensão hodierna:

Hodiernamente a estatística é vista como tecnologia quantitativa para ciência experimental e observacional que permite avaliar e estudar incertezas e os seus efeitos no planejamento e na interpretação de experiências e de observação de fenômenos da natureza e da sociedade.

---

<sup>247</sup> GALDINO, Matheus Souza. Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 995.

<sup>248</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 164.

<sup>249</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 165.

<sup>250</sup> SOUZA JUNIOR. Ulisses Lopes de. Nem os juízes são cientistas nem os tribunais são laboratórios – A prova estatística: admissibilidade e aplicação nos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 1168.

A prova estatística, portanto, seria uma modalidade probatória científica, que se utiliza de métodos estatísticos para, através de um universo de elementos, considerados de forma integral ou por amostragem, se buscam extrair informações, avaliações e conclusões relevantes que possam ser utilizados como prova no processo<sup>251</sup>.

Outra noção importante, ao abordar essa espécie de prova, é a de probabilidade. Intuitivamente, todos utilizam a noção de probabilidade em sua vida diária. Probabilidade de obter sucesso em determinado projeto, probabilidades eleitorais, probabilidade de ganhar prêmio lotérico, etc. Nesse sentido, o estudo da probabilidade trabalha com a ideia de incertezas ocorridas no passado e que podem se repetir no futuro, utilizando-se de indicadores através modelos matemáticos, chamados “modelos probabilísticos”<sup>252</sup>.

Ainda que nem todas as estatísticas lidem com a noção de probabilidade, para Edilson Vitorelli<sup>253</sup>, essa é uma de suas utilidades:

Nesse sentido, embora nem toda análise estatística lide com a definição de probabilidades, essa é uma de suas grandes utilidades. Estima-se o quão provável é o fato p, desconhecido, dada a ocorrência, já determinada, de q. Por mais estranho que isso possa parecer ao jurista, acostumado com a noção de prova como uma demonstração direta do fato, em realidade, probabilidades são aceitas cotidianamente. Elementos de prova corriqueiros, inclusive na jurisdição penal, são baseadas na probabilidade, e não na certeza, de indicarem um fato. Assim, por exemplo, a comparação de impressões digitais, de semelhanças vocais e, até mesmo, de DNA, supõem que a probabilidade – e não a certeza – de que duas pessoas diferentes compartilhem esses caracteres, em determinado grau de similitude, é baixa demais para ser considerada.

Para Sérgio Cruz Arenhart<sup>254</sup>, a doutrina costuma utilizar-se de dois critérios para classificar as espécies de prova estatística: quanto à origem das informações coletadas (se envolvem declarações ou impressões pessoais do universo pesquisado ou se obtidas mediante observação) e quanto ao percentual do grupo examinado (se universal ou por amostragem). A relevância dessa classificação é relevante para apurar o grau de confiabilidade das informações, pesquisas realizadas com a totalidade do universo pesquisado tendem a ser mais precisas do que as realizadas por amostragem, da mesma forma, em se realizando a pesquisa por amostragem, a composição da amostra, quanto à qualidade e percentual do todo, certamente

---

<sup>251</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 166-167.

<sup>252</sup> SOUZA JUNIOR, Ulisses Lopes de. Nem os juízes são cientistas nem os tribunais são laboratórios – A prova estatística: admissibilidade e aplicação nos processos estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 1169.

<sup>253</sup> VITORELLI, Edilson. Raciocínios probabilísticos implícitos e o papel das estatísticas na análise probatória. **Revista de Processo**, vol. 297/2019, p. 369 – 396, nov. de 2019. Base de dados RT online. p. 2.

<sup>254</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos. **Revista dos Tribunais**, vol. 1000/2019, p. 451 – 464, fev. de 2019. Base de dados RT online. p. 4.

será relevante. Do mesmo modo, as estatísticas elaboradas com base em opinião e impressão pessoal, geralmente possuem menor grau de confiabilidade, justamente por incluírem elemento subjetivo.

Ademais, a estatística pode ser *descritiva* ou *inferencial*. Ou seja, pode se limitar a resumir e processar dados, a fim de obter e expor informações, caso da estatística descritiva, ou podem, valendo-se das informações coletadas, realizar previsões e estimativas<sup>255</sup>. Em qualquer situação, deve-se, igualmente, atentar para o método utilizado, pois, se a amostragem e os dados coletados não forem confiáveis ou suficientes, bem como se a metodologia não for adequada, os resultados serão inúteis<sup>256</sup>.

Portanto, faz-se necessária a utilização de requisitos mínimos, a fim de que possam ser aproveitados dados estatísticos como prova no processo, especialmente no processo estrutural. Tais requisitos, bem como indicadores, podem, e talvez devam especialmente em se tratando de processo estrutural, ser previamente objeto de acordo entre as partes e os demais interessados na causa, inclusive quanto aos indicadores a serem utilizados, evitando-se arguições de nulidade, cooperando todos para o desenvolvimento e eficiência do processo.

Sérgio Cruz Arenhart<sup>257</sup> afirma que o magistrado, ao admitir a prova estatística, deve ponderar as deficiências metodológicas, no universo analisado e/ou nos dados obtidos, além de considerar eventual margem de erro inerente à pesquisa, avaliando-a fundamentadamente, mediante prévia oportunidade ao contraditório. Para tanto, sugere a observância de critérios estabelecidos no *Manual for Complex Litigation* norte americano. Em suas palavras:

O *Manual for Complex Litigation*, norte-americano, recomenda que em pesquisa que tome em conta dados coletados em determinado universo, leve-se em conta, além de outros fatores: a) se a população foi adequadamente escolhida e definida; b) se a amostra eleita é representativa da população; c) se as informações colhidas foram corretamente descritas; e d) se as informações foram analisadas de acordo com os princípios estatísticos admitidos. Já, tratando-se de pesquisa de opinião por amostragem, ou de análises sobre observações, ações, atitudes, crenças ou motivações, considera-se que a prova só demonstra a percepção pública a respeito de algo. Por isso, os quatro critérios acima apontados devem ser aplicados sempre tendo em vista o objetivo da pesquisa ou da análise realizada. Em razão disso, deve o magistrado, ainda, tomar em conta os seguintes fatores: a) se as questões foram respondidas de forma clara e espontânea; b) se a pesquisa foi conduzida por agentes qualificados, que seguiram as regras devidas para o procedimento de entrevista; c) se o processo foi conduzido de forma objetiva, ou seja, se a pesquisa foi realizada antes

---

<sup>255</sup> Nesse sentido: ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 173; e VITORELLI, Edilson. Decisão judicial por métodos estatísticos: novos horizontes para as causas repetitivas? **Revista de Processo**, vol. 298/2019, p. 384-414, dez. de 2019. Base de dados RT online. p. 2.

<sup>256</sup> VITORELLI, Edilson. Decisão judicial por métodos estatísticos: novos horizontes para as causas repetitivas? **Revista de Processo**, vol. 298/2019, p. 384-414, dez. de 2019. Base de dados RT online. p. 2.

<sup>257</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos. **Revista dos Tribunais**, vol. 1000/2019, p. 451 – 464, fev. de 2019. Base de dados RT online. p. 5.

do litígio e por pessoas ligadas às partes ou por pessoas cientes da finalidade do litígio.<sup>258</sup>

É nesse sentido que Edilson Vitorelli<sup>259</sup> destaca que, considerando que a violação estrutural ocorre de forma recorrente pela instituição, em virtude de um padrão de conduta, a prova estatística torna-se um importante elemento para demonstrar a repetição de tal comportamento, e, embora não seja infalível, bem administrada, poderá gerar resultados melhores do que simples percepção e análise subjetiva do juiz ou dos legitimados coletivos.

Ainda, na avaliação dos meios a serem empregados para a implementação da tutela estrutural, a prova estatística também se mostra relevante, na medida em que permite avaliar a chance de que a medida possa surtir o efeito desejado, bem como o percentual de pessoas que será atingido<sup>260</sup>.

Vale salientar que o estudo estatístico, embora como já mencionado sofra críticas, é de extrema relevância no tema dos processos estruturais, o que pode se verificar por diversos dados já apresentados neste estudo: como gastos com saúde pública e o percentual de tais valores decorrentes de judicialização da saúde, bem como com quantidade de pacientes e medicamentos; condições dos habitantes vizinhos à bacia Matanza-Riachuelo e que não possuíam saneamento básico à época do ajuizamento da ação que ficou conhecida como caso Mendoza; o uso de indicadores nos casos das *personas desplazadas* e no caso nacional da Ação Civil Pública do carvão, na qual houve, como já demonstrado, inclusive, na fase executiva, fixação de indicadores para monitoramento da situação ambiental. Segundo Ulisses Lopes de Souza Junior<sup>261</sup>, no próprio caso *Brown* houve necessidade de prova estatística para coletar, por exemplo, dados sobre escolas, distritos escolares e transporte escolar, o que fundamentou a promoção de uma série de planos, com o objetivo de concretizar aquela decisão.

Por fim, quanto ao uso da prova estatística, vale salientar a recomendação de Ulisses Lopes de Souza Junior<sup>262</sup>:

---

<sup>258</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos. **Revista dos Tribunais**, vol. 1000/2019, p. 451 – 464, fev. de 2019. Base de dados RT online. p. 5.

<sup>259</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 401.

<sup>260</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 177.

<sup>261</sup> SOUZA JUNIOR. Ulisses Lopes de. Nem os juízes são cientistas nem os tribunais são laboratórios – A prova estatística: admissibilidade e aplicação nos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 1176.

<sup>262</sup> SOUZA JUNIOR. Ulisses Lopes de. Nem os juízes são cientistas nem os tribunais são laboratórios – A prova estatística: admissibilidade e aplicação nos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 1172.



A produção de prova estatística é cara, está sujeita a erros e omissões, além disso, para produzir um estudo estatístico, exige-se tempo e investimento financeiro. Portanto, recomenda-se agir preventivamente, em colaboração com as partes envolvidas no processo, para apresentação de estudos com reconhecida qualidade científica.

Nesse ponto, é importante lembrar, novamente, da necessidade de participação e colaboração das partes e de todos os envolvidos no processo estrutural, que não pode, ser um procedimento rígido, mas maleável e adaptável, justamente em função das características do litígio e daqueles nele envolvidos.

Luana Steffens<sup>263</sup> destaca que, para a qualidade de um processo judicial estrutural, deve ser observada uma flexibilidade instrumental, que se caracteriza pela possibilidade de estruturar o processo de acordo com as necessidades da tutela do direito material, ou seja, as características do processo, as finalidades pretendidas e a forma de atividade jurisdicional devem moldar o procedimento.

É nesse sentido que a autora defende uma maior abertura ao diálogo, com o uso de técnicas de negociação, não apenas quanto ao objeto da lide, mas, igualmente, no que se refere à adaptação procedimental, por meio de negócios jurídicos processuais, conforme previsto no artigo 190 do Código de Processo Civil.

Em suas palavras Luana Steffens afirma:

Do mesmo modo, a possibilidade de ajustar negócios jurídicos processuais (art. 190, CPC) ganha relevo nos processos estruturais justamente em face da complexidade, conflituosidade e multipolaridade envolvidas na sua tramitação. Também aí a importância, para o processo estrutural, das técnicas de negociação, tanto em relação ao objeto do processo quanto em relação à adaptação procedimental. Os negócios jurídicos processuais são ferramentas que podem contribuir, e muito, com o desenvolvimento dos processos estruturais. Com a cláusula geral de negociação processual, prevista no artigo 190 do CPC, supera-se a concepção de indisponibilidade do direito processual de modo a privilegiar a autonomia das partes. Logo, nos processos estruturais, as partes poderão, por exemplo, fixar o modo de apuração de danos, as formas e os procedimentos adequados à sua reparação, a criação de um procedimento adequado para a tutela do problema coletivo estrutural (flexível e orientado para o futuro), a admissão de uma execução contínua dos programas necessários à tutela do direito coletivo, etc.<sup>264</sup>

Para tanto, em se tratando de processos estruturais, há a necessidade de uma postura mais criativa do juiz, que deverá conduzir o processo de modo gerencial, sempre buscando o diálogo e a mediação quanto aos meios de solução do problema estrutural, mas, também, quanto às formas de avaliação das medidas já implementadas, sem deixar de incentivar e fiscalizar o

---

<sup>263</sup> STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultura e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 215.

<sup>264</sup> STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultura e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 219-220.

cumprimento de suas decisões. Deve existir uma mudança de cultura, com o abandono do tecnicismo, em favor de uma aproximação do juiz com as partes e a realidade por elas vivida<sup>265</sup>.

Nesse sentido, Gustavo Osna<sup>266</sup> entende que o processo judicial estrutural deveria se tornar palco de negociações e debates razoáveis, uma vez que, tratando-se de problemas complexos, com repercussão social elevada e relacionados com diferentes valores coletivos, seria razoável que os próprios envolvidos contribuíssem para a formulação da solução e do seu aprimoramento contínuo.

Considerando essa necessidade de participação e cooperação, tanto para que se encontrem soluções adequadas ao problema estrutural, quanto para que sejam implementadas as medidas decididas, cujo sucesso depende, como já visto, do acompanhamento na prática pelos envolvidos e por todos os interessados de forma ampla, Eduarda Peixoto da Cunha França elenca, em dois estudos<sup>267</sup>, formas de abordagem que podem ser utilizadas na busca por uma solução estrutural e que valem ser destacadas neste momento, ainda que diversas outras possam existir ou possam ser desenvolvidas diante do caso concreto: o experimentalismo democrático e o ativismo dialógico.

A concepção experimentalista foi desenvolvida por Charles F. Sabel e William H. Simon<sup>268</sup>, combinando regras flexíveis e provisórias, com mecanismos de participação dos interessados, especialmente combinando diálogo e transparência. As próprias partes estabeleceriam os objetivos e a forma de atingi-los, de modo dialógico, existindo uma revisão constante de procedimentos, com uma atuação mais forte e específica do Judiciário ficando em segundo plano<sup>269</sup>.

Os autores desenvolvem o seu pensamento relacionando-o à noção de *Public Law Litigation*, explicada por Chayes, conforme já tratado, entretanto, ainda que eventualmente não

---

<sup>265</sup> STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultura e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 224-225.

<sup>266</sup> OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada” – decisões judiciais e efeitos jurisdicionais complexos. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 500.

<sup>267</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Decisões estruturais na jurisprudência argentina: notas sobre a importância do experimentalismo democrático a partir do caso Mendoza. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 195-221. FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. O Poder Judiciário como amplificador de vozes marginalizadas: ativismo dialógico e transformações sociais pelo processo estrutural. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 361-388.

<sup>268</sup> SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds. **Harvard Law Review**, vol. 117, no. 4, February 2004, p. 1016-1101. Base de dados Hein Online.

<sup>269</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Decisões estruturais na jurisprudência argentina: notas sobre a importância do experimentalismo democrático a partir do caso Mendoza. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 214.

se considere *litígio de interesse público* como sinônimo de *processo estrutural*, a ferramenta possui ampla aplicação na temática estrutural, como demonstrado por Eduarda Peixoto da Cunha França, em seu estudo sobre o tema e o caso da despolição da Bacia Mendoza-Riachuelo.

Para Charles F. Sabel e William H. Simon o experimentalismo democrático possuiria três características: a negociação entre os interessados, a existência de um regime de regras rotativas e a transparência<sup>270</sup>.

A negociação entre as partes incluiria a possibilidade de intervenções de outros interessados, bem como de grupos com interesses significativos na solução da questão e teria como objetivo a obtenção de um consenso, possuindo natureza deliberativa. As negociações poderiam ser conduzidas pelo Judiciário ou por um terceiro nomeado para tal função. Ainda que não obtido consenso integral, haveria a consideração e apresentação de múltiplas propostas, que poderiam ser retornadas ao julgador, inclusive com a consideração do mediador das negociações<sup>271</sup>.

O sistema de regras rotativas, ou de medidas rotativas poder-se-ia dizer, seria decorrente do fato de que o Judiciário, por mais eficiente que seja a fase de conhecimento, não poderá antecipar todas as contingências provindas de sua atuação. Dessa forma, as partes e interessados estabeleceriam meios de reavaliação constante das regras ou medidas adotadas e de sua implementação na prática, renegociando-as e adaptando-as para o futuro, quando necessário. Ademais, falhas de cumprimento deveriam ser devidamente comprovadas, com apresentação de plano alternativo para o cumprimento<sup>272</sup>.

A transparência, para os autores, deve considerar, no mínimo, que as políticas e as normas rotativas sejam tornadas públicas, porém, em uma perspectiva mais ambiciosa, também que fossem estabelecidos regramentos de reavaliação periódicos, havendo, da mesma forma, transparência quanto a esses eventos. Ademais, a transparência permitiria a comparação entre instituições, bem como a responsabilização em caso de falhas no cumprimento do decidido. Cabe salientar, ainda, que o experimentalismo pregado pelos autores não ofereceria guias para punições em caso de descumprimento, fundando-se na esperança de que a transparência seria

---

<sup>270</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Decisões estruturais na jurisprudência argentina: notas sobre a importância do experimentalismo democrático a partir do caso Mendoza. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 215-216.

<sup>271</sup> SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds. **Harvard Law Review**, vol. 117, no. 4, February 2004, p. 1016-1101. Base de dados Hein Online. p. 1067-1068.

<sup>272</sup> SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds. **Harvard Law Review**, vol. 117, no. 4, February 2004, p. 1016-1101. Base de dados Hein Online. p. 1069-1071.

eficiente para demonstrar e tornar públicas as falhas na adoção do modelo negociado, compelindo, em última análise, as instituições à observância do decidido ou a buscar outra forma de adequação<sup>273</sup>.

Eduarda Peixoto da Cunha França conclui que o modelo possui diversas vantagens quando comparado ao estabelecimento de normas e medidas fechadas pelo Judiciário, na busca por soluções aos problemas estruturais:

A verdade é que se o juiz estabelecer ordens fechadas e pouco flexíveis, como se pretende no “comando e controle”, em caso destas não estarem adequadas, a decisão judicial dificilmente será cumprida e a transformação social almejada não será alcançada. Ademais, tendo em vista os baixos níveis de abertura para negociação, o “comando e controle” dificulta a criação de um ambiente colaborativo e dialógico, em que as partes expõem suas fraquezas e limitações, mas também o seu potencial de atuação.

A negociação é interessante porque medidas acordadas e consensuais têm mais chances de lograrem êxito que medidas impostas unilateralmente pelo Poder Judiciário. Isso pois as partes têm a liberdade de estruturar um plano em conjunto, mas estabelecendo as melhores condições possíveis para a sua atuação.

Assim, ao lidar com o problema de forma integral, entendendo os fatores em jogo e a necessidade de revisitação das medidas a serem implementadas, essa concepção auxilia no aprimoramento da capacidade institucional do Poder Judiciário.<sup>274</sup>

Acerca do ativismo dialógico, a autora destaca ser comum, em se tratando de processos estruturais, a crítica simplista sobre a existência de um ativismo do Poder Judiciário, o que pouco ou nada colabora para a realidade de países aonde a judicialização da política se faz tão presente e nos quais há, diariamente, questionamento judicial acerca da implementação de políticas públicas, salientando ser mais relevante estudar o porquê de algumas decisões terem impacto positivo superior na sociedade, ao passo que outras não geram o mesmo efeito, sequer geram efeito, ou geram efeito negativo<sup>275</sup>.

---

<sup>273</sup> SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds. *Harvard Law Review*, vol. 117, no. 4, February 2004, p. 1016-1101. Base de dados Hein Online. p. 1071-1073.

<sup>274</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Decisões estruturais na jurisprudência argentina: notas sobre a importância do experimentalismo democrático a partir do caso Mendoza. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 215-217.

<sup>275</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. O Poder Judiciário como amplificador de vozes marginalizadas: ativismo dialógico e transformações sociais pelo processo estrutural. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 373.

Eduarda Cunha Peixoto França<sup>276</sup> baseia seus estudos na concepção de César Rodriguez Garavito<sup>277</sup> sobre ativismo dialógico, destacando a necessidade de afastar a noção de ativismo judicial de seu conteúdo pejorativo, simplesmente para adjetivar decisões judiciais com a qual não se concorda, ressaltando tratar-se de um fenômeno multifacetado e multidimensional, de diversos tipos<sup>278</sup>.

Para a autora, essencial se mostra a diferença entre ativismo antidialógico e ativismo dialógico, sendo um o oposto do outro. No primeiro, os juízes profeririam decisões detalhadas e específicas acerca das intervenções necessárias, sem espaço para diálogo ou para atuação das instâncias majoritárias do poder público, assemelhando-se a decisões da modalidade “comando e controle”. Em contraposição, o ativismo dialógico partiria de uma visão mais pragmática da sociedade, no qual o Poder Judiciário não adota uma postura absoluta e autorreferenciada, mas especial, deferente e dinâmica<sup>279</sup>.

César Rodriguez Garavito<sup>280</sup> desenvolve sua defesa ao ativismo dialógico com base nos efeitos da Sentença T-025, já abordada nesse estudo, destacando que as decisões judiciais podem produzir quatro espécies de efeitos, que se correlacionam e interligam: diretos ou indiretos e materiais ou simbólicos; ressaltando as diferentes formas de análise diante de enfoques neorrealistas e construtivistas, especialmente.

Os efeitos diretos seriam aquelas ações e implementações decorrentes das próprias decisões e ordens emanadas pelos julgadores, afetando as partes e os participantes do processo, ao passo que os efeitos indiretos seriam aqueles não estipulados na decisão judicial, estes últimos não afetariam apenas as partes no processo, mas poderiam extrapolar os limites do feito<sup>281</sup>.

---

<sup>276</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. O Poder Judiciário como amplificador de vozes marginalizadas: ativismo dialógico e transformações sociais pelo processo estrutural. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022.

<sup>277</sup> GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, v. 14, n. 2, p. 1-27, dez. 2013. Disponível em: <https://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/364>. Acesso em 29-10-2022.

<sup>278</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. O Poder Judiciário como amplificador de vozes marginalizadas: ativismo dialógico e transformações sociais pelo processo estrutural. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 380.

<sup>279</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. O Poder Judiciário como amplificador de vozes marginalizadas: ativismo dialógico e transformações sociais pelo processo estrutural. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 381.

<sup>280</sup> GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, v. 14, n. 2, p. 1-27, dez. 2013. Disponível em: <https://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/364>. Acesso em 29-10-2022. p. 10-12.

<sup>281</sup> GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, v. 14, n. 2, p. 1-27, dez. 2013. Disponível em: <https://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/364>. Acesso em 29-10-2022. p. 10-11.

Os efeitos materiais seriam as mudanças tangíveis de conduta de indivíduos ou grupos, enquanto os simbólicos se refeririam à mudança de percepção e de ideias, às alterações de percepções sociais e coletivas relativamente ao objeto do litígio<sup>282</sup>.

Assim, o autor refere que as decisões dão origem a quatro tipos de efeitos, quando cruzadas as classificações anteriores:

[...] los cruces entre ambas categorías dan lugar a cuatro tipos de efectos: efectos materiales directos (p.ej., formulación de una política pública ordenada por el tribunal); efectos materiales indirectos (p.ej., participación de nuevos actores en el debate); efectos simbólicos directos (p.ej., nuevo marco para las noticias en los medios de comunicación) y efectos simbólicos indirectos (p.ej. la transformación de la opinión pública sobre el problema).<sup>283</sup>

O ativismo dialógico, segundo o autor, possuiria três características: primeiramente, a elaboração de ordens mais abertas pelo Judiciário, dando início a um processo de seguimento, no qual se buscariam as soluções para o problema estrutural, sem prever, igualmente, frequentemente, obrigações e resultados precisos, deixando tais decisões às autoridades públicas; posteriormente, a implementação das decisões seria acompanhada por mecanismos de prosseguimento periódicos e públicos, mantendo a corte a sua competência para proferir novas decisões em face de avanços e retrocessos nos resultados; por fim, os feitos dialógicos tenderiam a gerar um espectro mais amplo de atores sociais envolvidos, especialmente, no prosseguimento do feito, acompanhando especialmente a implementação das ordens e auxiliando na formulação dos métodos de sua implementação<sup>284</sup>.

Como já visto previamente, o autor defende que a sentença T-025 da Corte Constitucional Colombiana obteve os melhores resultados empíricos, quando considerados os quatro tipos de efeitos anteriormente delineados e diversos outros feitos utilizados na comparação, motivo pelo qual defende a ideia de utilização de um ativismo dialógico, especialmente para compensar algumas deficiências institucionais e políticas que tornam

<sup>282</sup> GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, v. 14, n. 2, p. 1-27, dez. 2013. Disponível em: <https://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/364>. Acesso em 29-10-2022. p. 11.

<sup>283</sup> “[...] os cruzamentos entre as duas categorias dão origem a quatro tipos de efeitos: efeitos materiais diretos (por exemplo, formulação de políticas públicas ordenadas judicialmente); efeitos materiais indiretos (por exemplo, participação de novos atores no debate); efeitos simbólicos diretos (por exemplo, mais espaço para notícias na mídia) e efeitos simbólicos indiretos (por exemplo, transformação da opinião pública sobre o problema).” (Tradução livre). GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, v. 14, n. 2, p. 1-27, dez. 2013. Disponível em: <https://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/364>. Acesso em 29-10-2022. p. 11.

<sup>284</sup> GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. Cortes y Cambio Social: Como la Corte Constitucional transformo el despalazamiento forzado em Colombia. Bogotá: Dejusticia, 2010. p. 55-56.

ineficazes, por vezes, a intervenção do Judiciário em problemas complexos, que envolvam distribuição de recursos<sup>285</sup>.

Desta forma, a adequada compreensão e utilização do processo estrutural pode contribuir para a busca de uma solução dos problemas causados pelo tratamento individual hoje dado pelo judiciário pátrio aos direitos fundamentais sociais, contribuindo para uma cultura que incentive o diálogo e o tratamento coletivo dos litígios, com uma maior racionalização na busca de uma solução desses conflitos<sup>286</sup>.

O juiz de direito não é como Hércules, para utilizar a analogia de Dworkin, e está sujeito a erros de avaliação e a não ver implementadas as suas decisões, ao menos da forma como esperava. No entanto, isso não quer dizer que deva se omitir quando verificada reiterada violação a direito fundamental. Ao contrário, deverá utilizar ferramental adequado, objetivar suas ações, ouvir o máximo de interessados possível, escutar técnicos, apurar a efetividade das medidas e privilegiar os acordos e as soluções dialógicas, desde a fase de conhecimento, acompanhando a implementação do decidido na prática, sem medo de revisar seus posicionamentos, inclusive buscando auxílio em agentes externos, sempre que a realidade demonstrar a necessidade de alteração de meios, metas ou prazos, para a concretização da mudança almejada.

---

<sup>285</sup> GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, v. 14, n. 2, p. 1-27, dez. 2013. Disponível em: <https://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/364>. Acesso em 29-10-2022. p. 26.

<sup>286</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais e Mínimo Existencial – Notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 635.

#### 4 A UTILIZAÇÃO DE ÓRGÃOS AUXILIARES DO JUÍZO COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO EM PROCESSOS ESTRUTURAIS: O EXEMPLO DA CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO

Conforme salientado ao longo dos capítulos anteriores, o processo estrutural constitui uma alternativa eficiente para lidar com problemas estruturais, especialmente diante do tratamento atual dado pelos tribunais a essas questões, utilizando demandas individuais que, em vários casos, geram ainda mais problemas, invisíveis ao feito específico.

Entretanto, o processo estrutural depende, para garantia da legitimidade e, especialmente, da implementação das decisões, de participação dos envolvidos e de quem possa ser atingido pela decisão estrutural e pelas medidas que serão implementadas. O Judiciário deve manter estreito diálogo com os demais poderes, com as partes e com a sociedade, a fim de que o processo estrutural possa ser profícuo e gere resultados positivos.

Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim<sup>287</sup> salientam que o processo estrutural deve se assemelhar a uma arena de debates, com ampla participação dos grupos interessados e que possam ser atingidos pela decisão, com interesses convergentes ou não, justamente em razão do caráter multipolar do problema estrutural, que se reflete em um processo composto de vários polos.

Em suas palavras:

O processo estrutural deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que as várias posições e vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional. Se o Judiciário deve chamar para si a difícil tarefa de interferir em políticas públicas ou em questões complexas no plano econômico, social ou cultural, então é certo que o processo empregado para tanto deve servir como ambiente democrático de participação. Simulando o verdadeiro papel de um parlamento, constrói-se uma ferramenta adequada ao debate esperado, que legitima a atividade judicial.<sup>288</sup>

Edilson Vitorelli<sup>289</sup> defende que o processo estrutural seja conduzido de forma dialógica constituindo um *town meeting*, expressão cunhada por Stephen Yeazell<sup>290</sup> ao analisar a atuação judicial na dessegregação escolar em Los Angeles. A atuação judicial seria delimitar as questões

---

<sup>287</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 116-117.

<sup>288</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 117.

<sup>289</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e prática**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 438-439.

<sup>290</sup> YEAZELL, Stephen C. Intervention and the Idea of Litigation: A Commentary on the Los Angeles School Case. **UCLA Law Review**, vol. 25, no. 2, December 1977, p. 244-260. Base de dados Hein Online.



relevantes e conduzir a produção de provas, sempre promovendo oportunidades de diálogo ampliado com a sociedade, através da realização de eventos públicos que possibilitem a participação direta e informal dos interessados. Essa forma de condução ajudaria a contornar o problema da multiplicidade de pessoas e interesses que podem ser afetados, servindo para formular soluções e avaliar a sua implementação na prática da sociedade.

Em que pese o autor, em obra realizada conjuntamente com José Ourismar Barros, defenda que a participação não é um elemento essencial ao processo civil, da perspectiva do exercício da democracia<sup>291</sup>, assevera que em demandas aonde a intenção do processo não é apenas aplicar a lei, mas realizar mudança social, a participação, através da mudança de perspectiva de eventuais restrições à intervenção de terceiros, é mais do que necessária; é essencial<sup>292</sup>.

Nesse sentido, para Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros<sup>293</sup> a participação deve ser um instrumento no processo, constituindo um meio para que se atinja um fim, motivo pelo qual apenas será valiosa na medida em que contribua para tal finalidade. Assim, a participação poderia ser limitada, porém, apenas quando não contribua para os fins buscados no processo, bem como quando sua limitação não implique em prejuízo aos cidadãos, quando o processo encontre outras formas de realizar direitos, não implicando em supressão por via transversa.

Sofia Temer<sup>294</sup> propõe uma nova compreensão para a participação no processo civil, inclusive através de uma cláusula geral de intervenções atípicas e inominadas, partindo de três vetores, que podem ser aplicados aos processos estruturais: diversidade, responsabilidade e flexibilidade.

A diversidade, segundo a autora, decorreria da compreensão do processo como um espaço político, devendo contribuir para a realização dos objetivos da República Federativa do Brasil, o que inclui, à leitura do preâmbulo constitucional, a pluralidade. A prestação jurisdicional não mais se restringe à resolução da lide entre autor e réu, que corresponde ao modelo clássico de processo, mas estimula comportamentos, influencia decisões políticas, define objetivos sociais e compõe a própria ordem jurídica. Ressalta, ainda, que a jurisdição tem, cada vez mais, atuado em áreas consideradas anteriormente como reservadas a outras

---

<sup>291</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 52.

<sup>292</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 441.

<sup>293</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 53-57.

<sup>294</sup> TEMER, Sofia. **Participação no Processo Civil**: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

instituições, como políticas públicas. Essa diversidade de funções e de reflexos da atuação judicial é o que traz a necessidade de respeito à pluralidade no processo, especialmente em situações nas quais não se pode delinear os interesses como antagônicos, como nos casos de litígios multipolares ou policêntricos, especialmente.<sup>295</sup>

A responsabilidade, por sua vez, decorreria do modelo cooperativo de processo, da necessidade de boa-fé nas relações processuais e da compreensão de contraditório, incumbindo às partes e aos demais envolvidos no litígio cooperarem para a estruturação e desenvolvimento do procedimento. A ideia de cooperação implicaria na responsabilização das partes e dos tribunais pelo resultado prático do processo, bem como pelo próprio andamento processual, uma vez que, apesar de comportar litigância estratégica, a atuação nos feitos é incompatível com agir não ético ou ímprobo<sup>296</sup>.

O terceiro vetor proposto pela autora seria a flexibilidade, o que também se correlaciona aos processos estruturais, na medida em que, como já salientado, pode se beneficiar de negócios jurídicos processuais, por exemplo. Destaca que a multiplicidade de interesses e a imbricação das relações jurídicas e sociais faz com que o modelo clássico de processo não seja o mais adequado para tratar da participação, motivo pelo qual deve-se utilizar de um procedimento mais maleável e flexível, adaptando a atividade jurisdicional aos casos concretos<sup>297</sup>.

A adequada compreensão de tais vetores, permitindo uma ampla participação no processo, com corresponsabilidade pelo andamento processual, mediante procedimentos flexíveis e plurais, contribuiria para a eficiência dos procedimentos, na busca pela solução real dos litígios<sup>298</sup>.

Nas palavras de Sofia Temer<sup>299</sup>:

Em suma, portanto, o postulado da eficiência é que viabilizará, mediante a avaliação de performance entre as finalidades pretendidas e a forma de atuação, a construção do regime adequado de participação para cada sujeito.

Ao fim e ao cabo, portanto, os vetores da diversidade, responsabilidade e flexibilidade pretendem permitir a adoção dos comportamentos necessários a concretizar o estado ideal de coisas pretendido pelos princípios da economia processual, da duração razoável, da segurança, do contraditório, e da primazia na resolução do mérito (aqui

---

<sup>295</sup> TEMER, Sofia. **Participação no Processo Civil**: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 94-103.

<sup>296</sup> TEMER, Sofia. **Participação no Processo Civil**: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 103-110.

<sup>297</sup> TEMER, Sofia. **Participação no Processo Civil**: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 111-127.

<sup>298</sup> TEMER, Sofia. **Participação no Processo Civil**: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 132-133.

<sup>299</sup> TEMER, Sofia. **Participação no Processo Civil**: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 133-134.

compreendido de forma ampla, incluindo-se o atendimento dos diversos fins pretendidos no processo), e, podem, desde já, e com o emprego do postulado da eficiência, ser utilizados na interpretação e reconstrução normativa dos institutos relativos à participação no processo judicial [...]

Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros<sup>300</sup> consideram a participação como, antes de tudo, um princípio ético, baseada em três valores: autonomia, segurança e racionalização; manifestando-se sob três diferentes vieses: como uma experiência, um instrumento ou um direito; capazes de gerar efeitos distintos e referindo-se a diferentes elementos da participação.

O valor autonomia significaria a possibilidade de autodeterminação nas pessoas, no sentido de realizar as suas próprias escolhas, de acordo com sua consciência e com as possibilidades existentes. A autonomia se dividiria em pública e privada, sendo a primeira referente ao âmbito particular das relações pessoais, com a possibilidade de cada um decidir os rumos de sua vida; a pública, por sua vez, seria reflexo e pressuposto da democracia, consubstanciada na possibilidade do cidadão de participar das deliberações políticas do grupo no qual se encontra inserido<sup>301</sup>.

A segurança seria o sentimento subjetivo de estabilidade e previsibilidade do indivíduo com relação a atuação jurisdicional e dos demais indivíduos envolvidos no litígio coletivo. Nesse sentido, o valor segurança estaria vinculado à necessidade de informação, ou seja, à possibilidade de obter ciência do processo, compreendê-lo e conseguir antever as consequências e implicações dos atos processuais<sup>302</sup>.

Já a racionalização, para os autores, consistiria no desenvolvimento de argumentos a partir dos elementos do litígio, sendo necessária para a compreensão das injustiças, com o objetivo de removê-las. Inspirar-se-ia nas noções de argumentação racional e de deliberação pública, capaz de promover o conhecimento quanto aos elementos de fato e de direito que compõe o litígio coletivo, podendo constituir um meio de justificação e/ou de controle das decisões<sup>303</sup>.

A participação enquanto experiência seria uma forma de colocar em prática a autonomia, com o objetivo de fortalecê-la, promovendo a emancipação de direitos. Compreendida dessa forma, deve ser pensada como uma atividade política e social, tratando-se

---

<sup>300</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 78-96.

<sup>301</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 80-82.

<sup>302</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 82-83.

<sup>303</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 83-84.

de uma participação informada por interações, que considerariam duas dimensões das relações humanas, os afetos, que seriam relativos à forma como as pessoas são afetadas, e as formalidades ou institucionalidades, que seriam referentes às normas jurídicas e a padrões preestabelecidos. As interações humanas, portanto, nesse viés, seriam não apenas observadas, mas reconhecidas e ressaltadas<sup>304</sup>.

Para uma melhor compreensão, confira-se:

[...] ao ir em busca de acesso à Justiça, a pessoa tem que se reconhecer titular de um direito, ainda que isso não se confirme posteriormente. E isso se torna ainda mais importante quando se trata de litígios coletivos. Antes da decisão judicial de materialização dos direitos transindividuais, os grupos devem, necessariamente, entenderem-se enquanto grupo, enquanto lesionados e enquanto titulares de um direito transindividual. Ressalta-se, assim, que a experiência participativa possibilitará que seja criado ou reforçado o reconhecimento enquanto grupo, enquanto grupo lesado e enquanto grupo titular de direitos.<sup>305</sup>

Relacionada ao valor segurança, que corresponde à previsibilidade e à estabilidade dos atos e efeitos das atividades realizadas no processo, a participação no processo coletivo deve ser considerada um instrumento para a efetivação do direito material buscado. É nesse sentido que a participação deve ser ampla, porém limitada a partir do marco em que não se verifique qualquer finalidade instrumental à concreção do direito postulado na demanda. A participação, portanto, não estaria acima do direito material buscado, sendo o seu nível apurado de acordo com a sua instrumentalidade para o processo e a efetivação das medidas postuladas<sup>306</sup>.

A participação como direito, por sua vez, decorreria do valor racionalização trazido pelos autores, uma vez que possibilitaria uma ampliação no conhecimento dos fatos, bem como permitiria o controle, concomitante ou posterior, das decisões, além de fornecer elementos para a sua justificação adequada. O objetivo da participação, como meio de racionalização, seria possibilitar o mais amplo conhecimento dos fatos, a fim de que se busquem as melhores soluções adequadas em cada caso, impedindo que elementos mais abstratos e sensíveis da socialização e da constituição das relações sejam desprezados no momento das decisões<sup>307</sup>.

---

<sup>304</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 85-86.

<sup>305</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 89.

<sup>306</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 90-95.

<sup>307</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 95-98.

O direito à participação, para os autores, seria composto por três elementos: interação, informação e procedimentalização. “[...] Ou seja, a participação é o direito a um procedimento que permite a interação devidamente informada entre os envolvidos em um litígio coletivo.”<sup>308</sup>

O elemento interação, decorrente do valor autonomia, se caracteriza pela possibilidade de influências recíprocas, em uma via de mão dupla, incluindo ações conjuntas, aquelas em que os participantes realizam conjuntamente a mesma tarefa, ações compartilhadas, nas quais os participantes dividem as ações dentro de um mesmo objetivo, recíprocas, que implicam divisões de tarefas no tempo, e contrapostas, onde se encontram presentes ideias opostas, ou seja, posições divergentes. Nesse sentido, a participação permitiria a interação da sociedade com o processo e do processo para a sociedade. A sociedade informaria o processo acerca dos valores, interesses e percepções do grupo, ao mesmo tempo em que o processo informaria o grupo sobre os desdobramentos institucionais derivados da demanda.<sup>309</sup>

Do valor segurança, decorreria o elemento informação. Estar informado não é apenas receber a informação, mas, também, compreendê-la, sendo essa condição necessária para a segurança, no sentido da previsibilidade e estabilidade em relação ao processo. Os envolvidos no litígio devem estar sempre informados acerca dos elementos do processo e de suas possíveis consequências. Dentro da informação, existe a necessidade de que essa seja verdadeira e tempestiva. Ou seja, o direito à informação é concretizado pela comunicação compreensível e tempestiva de fatos verídicos.<sup>310</sup>

Assim concluem os autores:

Enfim, a informação veiculada de forma veraz, contínua, tempestiva e de maneira completa e compreensível é elemento do *direito à participação*. Assim, a informação constitui-se como antecedente lógico das atividades de participação. A partir dela é possível alcançar o conceito de *participação informada*, a qual, na verdade, é a única que interessa. Logo, participação sem informação é uma contradição em termos.<sup>311</sup>

A procedimentalização decorreria da necessidade de criação de procedimentos que permitam o adequado fluxo de informações e a interação entre todos os envolvidos no litígio, de forma ampla. Quanto aos legitimados coletivos, ela possibilitaria uma ampliação do conhecimento do caso, ampliando o leque de soluções aptas a efetivar o direito material

---

<sup>308</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 98.

<sup>309</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 98-100.

<sup>310</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 100-102.

<sup>311</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 102.

buscado, contribuindo ainda para a efetividade do processo. Naturalmente, não há interesse em burocratizar o processo de participação, mas estabelecer uma forma previsível, flexível e construtiva de efetivá-la. Ademais, a procedimentalização incluiria a possibilidade de mobilização dos grupos, bem como a necessidade de educação, no sentido da internalização das informações e consciência de direitos e deveres.<sup>312</sup>

A prática da participação, portanto, permitiria a realização de quatro espécies de objetivos diferentes: instrumentais, possibilitando o fluxo de informações e a operacionalização da participação; qualitativos, incrementando a qualidade dos debates, visando uma melhoria na efetividade da tutela jurisdicional; democráticos, permitindo níveis mais intensos de colaboração na tomada de decisões; e emancipatórios, permitindo às pessoas tornarem-se protagonistas de seus próprios interesses, além de oportunizar um legado de cidadania e consciência sobre seus direitos.<sup>313</sup>

Ademais, a participação se operaria em diferentes níveis, na medida em que grupos ou subgrupos podem ser afetados de maneiras diferentes, inexistindo uma fórmula única para sua implementação. Os autores propõem a divisão da participação em seis níveis progressivos, sendo os dois primeiros considerados de pré-participação, pois ausente interação da forma como exposta previamente: notificação, informação, audiência, influência, cooperação e codecisão.<sup>314</sup>

A notificação seria o ato de dar ciência aos envolvidos quanto a algum fato ou evento no processo. A informação, por sua vez, estaria próxima da notificação, entretanto incluiria a necessidade de que o receptor da informação tenha condições de compreendê-la adequadamente. Tanto a notificação quanto a informação, decorreriam da necessidade de transparência.<sup>315</sup>

A audiência se referiria ao direito de ser ouvido, podendo os interessados manifestarem suas impressões, posições e interesses, sem acarretar, contudo, e qualquer vinculação com o manifestado. A influência, por sua vez, seria mais profunda, porquanto implicaria em verdadeira interação, na medida em que, para sua verificação, deve-se garantir que as opiniões

---

<sup>312</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 102-104.

<sup>313</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 104-105.

<sup>314</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 106-117.

<sup>315</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 107-109.

e interesses manifestados efetivamente sejam ouvidos e consideradas adequadamente, modificando, alterando ou reafirmando as convicções daquele que irá decidir.<sup>316</sup>

A cooperação, por sua vez, significaria atuar em conjunto, contribuir e colaborar para o atingimento do mesmo fim. A cooperação traria consigo a noção de comunidade de trabalho, aonde todos os envolvidos possam contribuir e possuam responsabilidade pelos resultados obtidos, sejam eles positivos ou negativos. A codecisão, por sua vez, estaria um nível acima da cooperação e implicaria em decisão conjunta, com igual peso entre todos os participantes da decisão.<sup>317</sup>

Acerca da cooperação, vale salientar que, em um modelo de processo cooperativo, onde há ideia de uma comunidade de trabalho, segundo Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero<sup>318</sup>, o juiz desempenha duplo papel, devendo ser paritário quanto ao diálogo e isonômico quanto proferir suas decisões. O que, aplicado ao processo estrutural, deve ser considerado quando da oportunização de meios de participação efetiva e informada.

Desta forma, os autores Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros propõem que a cooperação seja adotada como regra acerca do nível de participação em litígios coletivos, devendo as partes formarem, entre si e com a autoridade judicial, uma comunidade de trabalho, implicando em deveres de esclarecimento, lealdade, proteção, consulta e prevenção. Porém, apesar de regra geral, poderão existir casos nos quais seja mais interessante, do ponto de vista instrumental, uma participação em níveis inferiores ou em nível de codecisão, a depender do litígio como um todo, ou do ato específico a ser praticado.<sup>319</sup>

O processo estrutural, portanto, na busca pela solução do problema estrutural presente na realidade social, deve buscar novas formas de participação, ainda que possa se utilizar, quando cabíveis ou puderem ser adaptadas, daquelas clássicas presentes no Código de Processo Civil. Essa necessidade exsurge, segundo Samuel Paiva Cota<sup>320</sup>, do fato de que as formas tradicionais e os mecanismos de publicidade e participação comumente utilizados no direito pátrio possuem deficiências, especialmente quando se buscam solucionar problemas relativos a direitos violados de forma sistêmica.

---

<sup>316</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 110-113.

<sup>317</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 113-115.

<sup>318</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**: teoria do processo civil. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 528.

<sup>319</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 117.

<sup>320</sup> COTA, Samuel Paiva. **Do Pedido e da Participação**: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. p. 131.

No mesmo sentido, Fernando Alcântara Castelo<sup>321</sup> destaca que o processo estrutural deve evitar decisões estanques e contraproducentes, motivo pelo qual deve buscar soluções maleáveis e criativas, através do diálogo, construídas, preferencialmente, mediante colaboração e participação das partes e dos envolvidos no processo, a fim de que se obtenha uma decisão factível, capaz de promover resultados mais racionais e efetivos para garantia dos direitos dos envolvidos.

Vale recordar, ademais, que, em se tratando de processos estruturais, a implantação é gradativa e, por isso, deve existir um constante supervisionamento na implementação das decisões, espaço no qual, igualmente, deve existir ampla participação, podendo o juiz, inclusive, utilizar-se de outros órgãos para supervisionar a implementação do decidido<sup>322</sup>.

A participação e o engajamento daqueles que serão atingidos pela decisão estrutural são elementos extremamente relevantes para a mobilização das autoridades públicas e, especialmente, para garantir a própria implementação da decisão.<sup>323</sup>

Entretanto, vale ressaltar o alerta trazido por Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim<sup>324</sup>, em consonância com a necessidade de participação informada:

Realmente, de nada adiante, que se procurem criar vias de participação, como a das mencionadas audiências públicas, caso a inacessibilidade de rituais ou de discursos se converta em um ambiente incompreensível ou excludente. Do mesmo modo, a eventual abertura cognitiva para a comunidade, necessária para a própria aferição da representatividade adequada, exige que lhe sejam conferidos os vetores de conhecimento e de entendimento necessários para apreender a situação.

Uma das possibilidades de participação no processo é a utilização de órgãos auxiliares do juízo, especialmente aqueles criados especificamente para a demanda, como no caso da ACP do carvão, relatada desde o primeiro capítulo. A utilização de tal instrumento será analisada na prática, especificamente no tocante à Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição.

Essa estratégia, conforme afirma Edilson Vitorelli<sup>325</sup>, é recomendável na medida em que cria um ambiente permanente de debate acerca do litígio, podendo tais órgãos, comissões ou salas de monitoramento, informar o juiz e os demais envolvidos na causa, quanto às

---

<sup>321</sup> CASTELO, Fernando Alcântara. Direito à saúde e decisões estruturais: por uma judicialização mais racional e eficiente. **Revista de Processo**, vol. 274/2017, p. 317 – 342, dezembro de 2017. Base de dados RT online. p. 8

<sup>322</sup> BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais**: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021. p. 104.

<sup>323</sup> PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios Estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018. p.88.

<sup>324</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 127.

<sup>325</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 491.



especificidades do problema estrutural, suas possíveis causas e consequências, bem como sugerir soluções que possam ser adotadas de forma eficiente, objetivando a solução do problema.

No mesmo sentido, Samuel Paiva Cota<sup>326</sup> salienta que a criação de tais órgãos contribui com o Poder Judiciário, uma vez que carece de estrutura qualificada e qualitativa para lidar com litígios complexos. Porém, afirma que não basta tais atores estarem presentes em juízo, devendo formar uma rede conectada e contínua com todos os atores processuais.

Vale salientar, por oportuno, que os órgãos auxiliares podem ser formados, inclusive, por representantes das partes, como no caso da ACP do carvão, mas, também, podem ser mais técnicos, composto por experts que busquem municiar o juízo com informações e sugestões, o que não deixa de ser uma modalidade participação social no processo.

Matheus Casimiro<sup>327</sup>, inclusive, analisando a atuação do Supremo Tribunal da Índia em demandas classificadas como *Public Interest Litigation*, que constituiriam verdadeiros processos estruturais, destaca a criação de um mecanismo inovador para solucionar problemas de produção de provas e monitoramento de ações, enfrentados pela falta de capacidade institucional do tribunal: as comissões sociojurídicas de investigação. Tais comissões seriam compostas por ativistas sociais, jornalistas, oficiais do governo e oficiais de justiça, atuando seus membros como comissionários o tribunal, a fim de obterem provas das situações relatadas nos processos, devendo realizar relatórios periódicos sobre a situação, apontando suas conclusões, podendo ofertar possibilidades de soluções e recomendações ao órgão julgador.

O autor, utilizando-se do exemplo indiano, ressalta a utilidade de tais comissões, no sentido não apenas do obter provas e acompanhar o andamento das soluções, mas, também, de subsidiar tecnicamente o juízo, seja no tocante aos planos apresentados para a solução do problema estrutural, seja para avaliar os resultados obtidos e sugerir adaptações aos planos, após sua implementação inicial, alimentando o julgador com elementos capazes de informa-lo na tomada de decisão durante o período pelo qual retiver a jurisdição. Ademais, as comissões contribuiriam, ainda, para a transparência, na medida em que haveria um controle externo aos interesses processuais quanto à implementação das soluções.<sup>328</sup>

---

<sup>326</sup> COTA, Samuel Paiva. **Do Pedido e da Participação**: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. p. 132.

<sup>327</sup> CASIMIRO, Matheus. Da decisão à implementação: contribuições indianas para o monitoramento de reformas estruturais. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 464.

<sup>328</sup> CASIMIRO, Matheus. Da decisão à implementação: contribuições indianas para o monitoramento de reformas estruturais. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022. p. 468-469.

Por fim, vale destacar o relevante estudo realizado por Verônica Rangel Duarte<sup>329</sup> acerca da utilização do processo estrutural em conflitos ambientais. A autora, após tratar da tutela de proteção ao bem ambiental e dos métodos à disposição dos processos estruturais, analisou a abordagem realizada e as soluções encontradas em Ações Civas Públicas para implementação de aterros sanitários na Paraíba.

A autora apurou que, nos casos analisados, não houve a utilização de técnicas estruturais, as audiências de conciliação foram mal aproveitadas, não houve a instituição de qualquer comissão de assessoramento técnico, tampouco participação nas audiências de conciliação da parte técnica do IBAMA e da SUDEMA (responsável pelo licenciamento de etapas necessárias para a implementação do aterro). Houve arbitramento de multa para o caso de descumprimento e, na fase executiva, apenas a manutenção de numerário bloqueado à disposição do juízo. Tudo isso culminou no fato de que, até a conclusão de seu estudo, nenhum aterro havia sido efetivamente implantado.<sup>330</sup>

Em suas conclusões, a autora afirma que a utilização de técnicas estruturais poderia ter auxiliado na solução do problema, como a realização de audiências públicas, que poderiam lançar novos horizontes sobre o problema, ainda que não verificada grande movimentação popular relacionada ao tema, melhor aproveitamento das audiências de conciliação e a instituição consensual ou impositiva de indicadores para acompanhamento, inclusive com a supervisão judicial ou de terceiro indicado pelo juízo<sup>331</sup>.

Ademais, a pesquisadora destaca a necessidade de destravamento da execução. Afirma, exemplificando com o ocorrido no caso de Gurinhém, que o formalismo excessivo existente na execução, com requerimentos ao juízo, contraditório e intervenção ministerial e do IBAMA, a cada momento, previamente à decisão, em nada tem auxiliado no andamento do processo. Destaca, no ponto, que a utilização de uma comissão, nos moldes como criada na ACP do Carvão, simplificaria todo esse trâmite, já que poderiam ocorrer reuniões periódicas entre todos os membros, nos quais seriam apresentadas justificativas e obtidas soluções consensuais, sem participação de IBAMA e Ministério Público individualmente a cada passo do processo, contribuindo para uma solução mais célere e eficaz do litígio.<sup>332</sup>

---

<sup>329</sup> DUARTE, Verônica Rangel. **Processo Estrutural no Conflito Ambiental**: ferramentas para a implementação da tutela específica. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.

<sup>330</sup> DUARTE, Verônica Rangel. **Processo Estrutural no Conflito Ambiental**: ferramentas para a implementação da tutela específica. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021. p. 117-124.

<sup>331</sup> DUARTE, Verônica Rangel. **Processo Estrutural no Conflito Ambiental**: ferramentas para a implementação da tutela específica. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021. p. 126-127.

<sup>332</sup> DUARTE, Verônica Rangel. **Processo Estrutural no Conflito Ambiental**: ferramentas para a implementação da tutela específica. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021. p. 128.

Nesse sentido, partindo de todo o referencial até aqui mencionado, analisar-se-á a Ação Civil Pública para a Despoluição da Lagoa da Conceição, em Florianópolis, e, mais especificamente, a formação e atuação da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, a fim de apurar se adequadamente criada e estabelecida para a adequada solução do lígido estrutural verificado naquela realidade.

#### 4.1 A busca pela despoluição da Lagoa da Conceição

No ano de 2021, a Associação Pachamama, a ONG Costa Legal e a União Florianopolitana das Entidades Comunitárias (UFECO) ajuizou perante a Justiça Federal da Subseção Judiciária de Santa Catarina a Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200<sup>333</sup> a qual recebeu posteriormente a inserção no polo ativo do Ministério Público Federal e Estadual e da Associação Nacional dos Atingidos por Barragens. A demanda trata da grave situação de poluição e degradação do microssistema da Lagoa da Conceição, localizada no município de Florianópolis/SC. Em sua peça inicial, conforme relatado na decisão que deferiu as medidas liminares requeridas<sup>334</sup>, os autores alegam que a situação de degradação ambiental evidenciada naquele microssistema é fruto de reiterada inércia, ineficiência e inefetividade da gestão e da governança ecológica, promovendo uma violação sistêmica de direitos fundamentais.

A petição inicial (Anexo II) deixa claro, já em seu início, o caráter estrutural da demanda, na medida em que objetiva a efetivação implementação de um sistema de governança socioecológica de gestão, proteção controle e fiscalização dos impactos presentes e futuros vinculados à integridade ecológica da Lagoa da Conceição. Ou seja, os pedidos não são meramente punitivos ou reparatórios, não objetiva simplesmente a recomposição de um ilícito, mas, antes, pretendem a implantação de um sistema que, para o presente e para o futuro, faça cessar as práticas que vêm causando prejuízo àquele microssistema.

Ademais, a demanda, ajuizada a partir de debates e sob iniciativa e coordenação do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental na Sociedade de Risco da Universidade Federal de Santa Catarina (GPDA/UFSC), parte de duas premissas, a primeira é considerar a Lagoa da Conceição

---

<sup>333</sup> Os documentos mencionados a partir deste momento, que constam anexados ao presente estudo, foram obtidos com autorização da 6ª Vara Federal de Florianópolis (Anexo I), diante de solicitação realizada por e-mail, uma vez que o feito não tramita sob sigilo de justiça.

<sup>334</sup> FLORIANÓPOLIS. 6ª Vara Federal de Florianópolis. Subseção judiciária de Santa Catarina. **Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200**. Autores: Associação Pachamama e outros. Réus: Município de Florianópolis e outros. Decisão proferida em 11.06.2021. Disponível em [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=721623434782871601661587356578&evento=40400047&key=304abbde5a3e568596da4b1c3223382e21a55542e0cdef55057fee28e3f7e761&hash=355cebdb7de3a2afba6add3d32a453e](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=721623434782871601661587356578&evento=40400047&key=304abbde5a3e568596da4b1c3223382e21a55542e0cdef55057fee28e3f7e761&hash=355cebdb7de3a2afba6add3d32a453e). Acesso em: 28.11.2021.

como sujeito de direitos ecológicos e a segunda é a identificação e um “estado de coisas inconstitucional”, caracterizado por uma “irresponsabilidade organizada”, uma vez que o funcionamento da estrutura institucional prévia não estaria se mostrando capaz de efetivar a proteção da Lagoa da Conceição, falhando na salvaguarda da sua integridade sociológica.

A peça inicial é amplamente detalhada e fundada em pareceres técnicos elaborados por diversos pesquisadores integrantes do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental na Sociedade de Risco da Universidade Federal de Santa Catarina (GPDA/UFSC) e/ou convidados, e objetiva proteger não apenas a Lagoa da Conceição, mas toda a bacia hidrográfica, sem se limitar à soma dos elementos naturais que a compõem, mas vista como garante de diversas e complexas relações intersistêmicas, que refletem no âmbito social, econômico e ecológico.

Após destacar a relevância ecológica, climática e a fragilidade geológica da Lagoa da Conceição, bem como de apontar a sua relevância e inserção no contexto histórico e cultural, desde a presença de sítios arqueológicos das primeiras sociedades que habitaram a região: povos Sambaquis, Itararés e Carijós; até a sua importância atual para a agricultura, pesca, gastronomia e mesmo para a manutenção da tradição açoriana, presente, além da pesca e cultivo de gêneros agrícolas, na dinâmica sociocultural; evidenciando a sua relevância social e econômica, a inicial aponta diversos fatores de degradação que apontam para um risco iminente de perecimento do ecossistema. Destacam que, ainda que possa existir dúvida quanto ao momento em que ocorreria o colapso do sistema, há consenso científico quanto ao agravamento do estado de degradação do ecossistema da Lagoa da Conceição.

Na continuidade da inicial, objetivando caracterizar a existência do problema estrutural, salientam os autores a complexidade do problema, com causalidade relacionada à atuação de diversos atores, bem como as falhas existentes no âmbito administrativo, com descumprimento de decisões judiciais, inclusive já transitadas em julgado, ausência de planejamento e cumprimento ineficiente das ações e planos realizados, havendo inação e ausência de cooperação e comunicação entre os diversos atores, inclusive com sobreposição de comitês e órgãos instituídos.

Os autores destacam, ainda, a insuficiência das decisões mandamentais isoladas diante da natureza estrutural do problema. Elencam decisões judiciais e acordos realizados em ações civis públicas, porém sem o devido cumprimento. Apontam falhas na atuação no âmbito administrativo, com constante verificação de prescrição intercorrente nos processos administrativos da FLORAM e do Município de Florianópolis, especialmente quanto aos Autos de Infração Ambiental da FLORAM. Destacam, ainda, o baixo número de Ações Civis Públicas ajuizadas por essas entidades e o descumprimento, pelo Município de Florianópolis, de 38

execuções de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), realizados em inquérito civil, de 19 execuções judiciais (execuções de acordos realizados em demandas judiciais) e de 38 execuções de quantia certa (ações de cobrança decorrentes da aplicação de multa pelo descumprimento dos TAC), especialmente quando relacionados a ocupações urbanas ilegais.

Asseveram a ausência de devido planejamento para a defesa da lagoa, o que teria restado evidenciado no episódio de extravasamento/rompimento da Barragem de Evapoinfiltração (LEI), ocorrida em janeiro de 2021, quando havia consciência dos riscos, desacompanhada de práticas de gestão, evidenciando uma irresponsabilidade organizada. Narram problemas na Estação de Tratamento de Esgotos da Lagoa da Conceição, implantada para atender um número muito inferior de residentes. Afirmam a omissão da CASAN e do Município de Florianópolis no tocante ao correto tratamento de esgoto e de criação de instrumentos preventivos para a proteção da bacia hidrográfica, respectivamente.

Além disso, elencam a ineficiência e a sobreposição de diversos comitês e grupos de trabalho, pois criados a partir de uma lógica focada em episódios isolados, com atuação apenas relativa e não coordenada. Asseveram que a ausência de comunicação e de participação na gestão e ecológica da Lagoa da Conceição têm atentado diretamente contra os direitos fundamentais ambientais assegurados pela Constituição Federal.

Diante de todos os elementos narrados na inicial, utilizando as principais características de um problema estrutural, indicados na parte inicial do presente estudo, fica evidente a existência de um problema estrutural.

A complexidade é evidente, diante da necessidade de adoção de diversos procedimentos que devem ser intrincados e correlacionados para a solução do problema, existindo diversos meios que podem ser utilizados, múltiplas possibilidades de solução que devem ser avaliadas e aplicadas em conjunto.

A multipolaridade, da mesma forma, se encontra presente, já que existem diversos interesses a serem tutelados, como mencionado na inicial, devem ser preservados sítios arqueológicos, a vida animal, humana ou não, que depende daquele microssistema, as interações sociais e culturais decorrentes da ocupação da região, bem como diversos interesses econômicos e turísticos próprios da região.

A recomposição institucional se verifica pela necessidade de intervenção na forma como têm atuado diversas instituições, especialmente do Poder Público, mas não apenas, que tem falhado no dever de preservação do microssistema da Lagoa da Conceição, contribuindo direta ou indiretamente, omissa ou comissivamente para o agravamento da situação.

A prospectividade, por sua vez, decorre do fato apontado na inicial de que, nada sendo feito, o problema estrutural tende a continuar existindo, com agravamento cada vez maior da situação da Lagoa da Conceição, inclusive com risco de perecimento do ecossistema que dela depende.

Todas essas características, inclusive, refletem nos pedidos formulados na ação coletiva em questão, que incluem a criação, inclusive em tutela de urgência, de uma Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, a instituição de um Plano Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, contendo medidas estruturais com enfoque sociológico, prospectivo e intergeracional e, posteriormente, a instituição de uma Câmara Permanente de Proteção à Lagoa da Conceição.

Desta forma, ao decidir os pedidos liminares formulados pelos autores, o julgador elencou os seguintes motivos que merecem destaque, reconhecendo a existência de um problema de natureza estrutural:

Com efeito, existe um problema histórico envolvendo o despejo de efluentes de modo impróprio e ilegal no sistema lagunar. Os estudos científicos juntados pela parte autora demonstram inequivocamente o grave comprometimento dos sinais vitais da Lagoa da Conceição e para o agravamento dos riscos e danos em cenário futuro próximo, com risco de irreversibilidade. As evidências científicas são contundentes e já indicam um quadro de colapso. [...]

Deste modo, os fatos relatados efetivamente indicam um problema de natureza estrutural, que demanda tutela jurisdicional através de abordagem processual também estrutural. [...]

Por conseguinte, tenho que o atual quadro de colapso ambiental instalado autoriza seja reconhecido o estado de coisas inconstitucional, decorrente de práticas institucionais de irresponsabilidade organizada, a justificar a determinação judicial de adoção de medidas estruturais voltadas à rediscussão do status quo de atuação do Poder Público. [...]

Por conseguinte, a solução concreta e definitiva para a crise ecológica e socioeconômica da Lagoa da Conceição virá de seu tratamento sistêmico e não fragmentado, que somente pode ocorrer com o funcionamento orquestrado de todos os atores envolvidos.<sup>335</sup>

Portanto, o reconhecimento do problema estrutural decorreu, além da reiterada prática de instituições que contribuem com a poluição, da omissão dos gestores públicos no sentido de

---

<sup>335</sup> FLORIANÓPOLIS. 6ª Vara Federal de Florianópolis. Subseção judiciária de Santa Catarina. **Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200**. Autores: Associação Pachamama e outros. Réus: Município de Florianópolis e outros. Decisão proferida em 11.06.2021. Disponível em [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=721623434782871601661587356578&evento=40400047&key=304abbde5a3e568596da4b1c3223382e21a55542e0cdef55057fee28e3f761&hash=355cebdb7de3a2afba6add3d32a453e](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=721623434782871601661587356578&evento=40400047&key=304abbde5a3e568596da4b1c3223382e21a55542e0cdef55057fee28e3f761&hash=355cebdb7de3a2afba6add3d32a453e). Acesso em: 28.11.2021.

adotar providências para evitar um agravamento da situação e buscar a recuperação do dano ambiental já experimentado, aproximando-se a situação de nível irreversível.

O magistrado, para além de reconhecer a existência do problema estrutural, determinou a instituição da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), com a finalidade de auxiliar o juízo na adoção das medidas estruturais necessárias para garantir a integridade do microssistema, composta por representantes dos réus e interessados no feito, bem como da comunidade acadêmica, das associações autoras e de várias outras instituições elencadas na decisão, a saber: Departamento de Unidades de Conservação (DEPUC/FLORAM); Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC/FLORAM); Conselho Consultivo do Parque Estadual do Rio Vermelho (PAERVE); Conselho Consultivo do Parque Estadual Marinha do Arvoredo (CORBIO); Base avançada TAMAR do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação; Divisão Técnica Ambiental da Superintendência do IBAMA no Estado de Santa Catarina (DITEC/IBAMA); Superintendência do IPHAN em Santa Catarina; Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN); Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC); Laboratório de Ficologia (LAFIC), Laboratório de Oceanografia Química e Biogeoquímica Marinha (LOQUI), Núcleo de Estudos do Mar (NEMAR) e Laboratório de reuso de Águas (LaRA), todos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Grupo Técnico da FLORAM; Conselho Municipal do Meio Ambiente (CONDEMA); Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA); Defesa Civil de Florianópolis; e Defesa Civil do Estado do Santa Catarina.<sup>336</sup>

Vale salientar que, conforme constou em mais de um ponto da decisão, a Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição foi instituída com o objetivo de assessorar o Juízo, subsidiando a tomada de decisões e monitorando a sua implementação, citando, inclusive, o exemplo da ACP do Carvão, já mencionada em outras partes deste estudo.

Contra a decisão, houve interposição de Agravo de Instrumento, que foi parcialmente conhecido, sendo deferido em parte o efeito suspensivo postulado pelo agravante (Estado de Santa Catarina), para:

(1) estabelecer que a Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), instituída pela decisão ora recorrida, não se equipara a órgão público, para qualquer finalidade; não possui poder decisório e de imposição de obrigações a qualquer parte

---

<sup>336</sup> FLORIANÓPOLIS. 6ª Vara Federal de Florianópolis. Subseção judiciária de Santa Catarina. **Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200**. Autores: Associação Pachamama e outros. Réus: Município de Florianópolis e outros. Decisão proferida em 11.06.2021. Disponível em [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=721623434782871601661587356578&evento=40400047&key=304abbde5a3e568596da4b1c3223382e21a55542e0cdef55057fee28e3fbe761&hash=355cebdb7de3a2afba6add3d32a453e](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=721623434782871601661587356578&evento=40400047&key=304abbde5a3e568596da4b1c3223382e21a55542e0cdef55057fee28e3fbe761&hash=355cebdb7de3a2afba6add3d32a453e). Acesso em: 28.11.2021.

do processo; e não goza da prerrogativa de utilização de recursos públicos de qualquer natureza.

(2) admitir a manutenção da CJ-PLC com caráter meramente consultivo, enquanto comissão ou comitê, sem que seja gerado qualquer custo ao Poder Público, e com atuação estritamente vinculada ao objeto das ações judiciais que já se encontram em tramitação perante a Vara Federal de origem, e que tratem de temas relacionados à preservação da Lagoa da Conceição, de modo que possa assessorar o Poder Judiciário nas questões já judicializadas, porém sem vincular a Administração Pública, sob pena de indevida interferência do Judiciário sobre os demais Poderes.<sup>337</sup>

A decisão foi, posteriormente, confirmada quando do julgamento do mérito do Agravo de Instrumento pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, à unanimidade, em decisão que restou assim ementada:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO. NÃO SE EQUIPARA A ÓRGÃO PÚBLICO. CARÁTER MERAMENTE CONSULTIVO. INDEVIDA INTERFERÊNCIA DO JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA. NÃO CONHECIDO O RECURSO EM RELAÇÃO À ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. PARCIAL PROVIMENTO NA PORÇÃO CONHECIDA.

1. Agravo de instrumento interposto pelo Estado de Santa Catarina contra decisão proferida pelo Juízo Federal da 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC, nos autos da Ação Civil Pública 5012843-56.2021.4.04.7200, na qual foi deferida tutela de urgência para determinar a instituição de Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, com a finalidade de assessorar o Juízo na adoção de medidas estruturais necessárias para garantir a integridade ecológica do ente natural através de uma governança judicial socioecológica, a ser composta com a participação dos réus e interessados no feito, representantes da comunidade acadêmica, das associações autoras e outros.

2. Ainda que nenhum pedido tenha sido formulado contra a União, a simples presença do Ministério Público Federal no polo ativo - não combatida no agravo de instrumento - já caracteriza motivo suficiente para a fixação da competência da Justiça Federal.

3. Fica estabelecido que a Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) não se equipara a órgão público, para qualquer finalidade; não possui poder decisório e de imposição de obrigações a qualquer parte do processo; e não goza da prerrogativa de utilização de recursos públicos de qualquer natureza.

4. Admitida a manutenção da CJ-PLC com caráter meramente consultivo, enquanto comissão ou comitê, sem que seja gerado qualquer custo ao Poder Público, e com atuação estritamente vinculada ao objeto das ações judiciais que já se encontram em tramitação perante a Vara Federal de origem, e que tratem de temas relacionados à preservação da Lagoa da Conceição, de modo que possa assessorar o Poder Judiciário

<sup>337</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). **Agravo de Instrumento nº 5025622-12.2021.4.04.0000/SC**. Relator: Desembargador Federal Victor Luiz dos Santos Laus. Decisão proferida em 14.08.2021. Disponível em [https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=41634997541211116341945844676&evento=40400187&key=35b0ed8de84990405c7c8db255736e271c93b0fe8e7d7f4743e2fcb9e9f19f5e&hash=76b685c6cd403c079545f643543caa4a](https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41634997541211116341945844676&evento=40400187&key=35b0ed8de84990405c7c8db255736e271c93b0fe8e7d7f4743e2fcb9e9f19f5e&hash=76b685c6cd403c079545f643543caa4a). Acesso em 30.10.2022.



nas questões já judicializadas, porém sem vincular a Administração Pública, sob pena de indevida interferência do Judiciário sobre os demais Poderes.

5. Na extensão conhecida do recurso, parcialmente provido.<sup>338</sup>

Com o devido respeito às decisões proferidas, contudo, vale registrar que o acolhimento do pedido no tocante ao estabelecimento da câmara com mera finalidade consultiva sequer se mostrava necessário, uma vez que esta finalidade havia ficado cristalina na decisão recorrida, que não estabelecia a possibilidade de que a Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição impusesse qualquer obrigação às partes, mas possuía o objetivo de subsidiar o Juízo e acompanhar o cumprimento do decidido, conforme inclusive postulado na petição inicial.

É nesse sentido que Marco Félix Jobim, em parecer constante nos autos da demanda (Anexo V) em análise, destaca entender sequer haver interesse recursal no ponto:

[...] Aliás, analisando a petição inicial e a criação da Câmara Judicial para auxílio das decisões para resguardo e reestruturação da Lagoa da Conceição, **não visualiza o parecerista sequer interesse recursal nesse tópico**, tendo em vista que *não faz parte dos pedidos dos legitimados autores qualquer substituição decisória* da Câmara Judicial a ser instituída pela da atividade jurisdicional.<sup>339</sup>

De fato, poder-se-ia dizer, retomando os níveis de participação, já expostos nesse capítulo, de acordo com a obra de Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros, que a Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, desde sua criação, possuía a finalidade de cooperação e não codecisão, como aparentemente considerou o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, buscando formar uma comunidade de trabalho entre as partes e a sociedade civil.

Porém, ainda que talvez sem efeito prático quanto ao ponto anterior, podendo ser desnecessária a decisão, outros dois destaques devem ser feitos ao que restou consignado pela 4ª Turma Federal: a limitação da atuação da câmara aos feitos que já se encontram em tramitação perante a Vara Federal de origem e a impossibilidade de vincular a Administração Pública, sob pena do que os desembargadores consideraram ocorrer uma indevida interferência do Judiciário nos demais Poderes.

Como já visto, o problema estrutural é complexo e multipolar, ou policêntrico, de forma que há necessidade de um procedimento maleável, capaz de que sejam proferidas decisões,

<sup>338</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). **Agravo de Instrumento nº 5025622-12.2021.4.04.0000/SC**. Relator: Desembargador Federal Victor Luiz dos Santos Laus. Acórdão. Julgamento ocorrido em 01.12.2021. Disponível em [https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=41638542824924741135959064867&evento=40400188&key=28c0ed7d081e13e2552a93466bc71864baaa584c4d0290b939f7f0eb00cecef4&hash=c53119a319b625fe8cf42defedbb5ac8](https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41638542824924741135959064867&evento=40400188&key=28c0ed7d081e13e2552a93466bc71864baaa584c4d0290b939f7f0eb00cecef4&hash=c53119a319b625fe8cf42defedbb5ac8). Acesso em 30.10.2022.

<sup>339</sup> JOBIM, Marco Félix. Parecer Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição (Anexo V). p. 26.

verificadas as suas consequências e, então, serem revisadas ou reforçadas. O próprio objeto do processo estrutural, no tocante aos pedidos e a coisa julgada seria, igualmente, flexível, justamente em razão das características acima expostas.

Impor que a atuação da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição fique restrita às demandas prévias, existentes perante o juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis, pode significar uma restrição à atuação da própria câmara e à possibilidade de soluções para os problemas complexos vivenciados naquela realidade. Logicamente, sendo o objeto da própria demanda estrutural a elaboração e a implementação de um Plano Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, talvez essa restrição possa ser interpretativamente flexibilizada, entendendo-se que o objeto da demanda engloba eventuais problemas futuros que possam ser verificados no âmbito da própria demanda. Entretanto, aparentemente, a decisão fica aberta à interpretação. Deixar problemas futuros na dependência de outras demandas parece ser contraproducente e contrário à lógica do processo estrutural e aos objetivos da ação proposta.

No que se refere ao temor dos desembargadores componentes da 4ª Turma Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região quanto ao que seria uma indevida interferência do Poder Judiciário sobre os demais Poderes, a visão é amplamente contraposta ao defendido neste estudo e, de uma forma geral, por aqueles que defendem a aplicação de um processo estrutural voltado à reforma institucional como solução para problemas estruturais, para o presente, tanto quanto possível, e para o futuro.

Como visto ao longo dos capítulos anteriores, o Judiciário brasileiro, diariamente, interfere na atuação dos demais, entretanto, o faz de forma equivocada, gerando distorções e consequências negativas que, no mais das vezes, passam despercebidas à ação específica. Um processo estrutural, corretamente compreendido, com garantia de participação nas decisões, tal como se objetiva implementar através da criação da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, parece ser o meio mais adequado para a resolução do litígio estrutural.

Ademais, eventuais medidas estruturais, ainda que possam interferir em áreas afetas, precipuamente, a outros Poderes, apenas se justificam quando visualizada inércia ou ineficiência indevida desses na defesa de direitos constitucionais, como no caso da Ação Civil Pública ora tratada, que busca, em última análise, a preservação de um microsistema colocado em risco pela atuação ineficiente ou mesmo pela omissão do poder público.

Vale salientar, ainda, que o Juiz não irá decidir as questões de forma independente e solipsista, mas, tal como pretendido na demanda e exatamente na forma como recebida a inicial, deve ocorrer privilégio à participação e incentivo à formação de consensos, com flexibilidade de procedimento e privilegiando soluções encontradas por métodos de ativismo dialógico. A

decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, portanto, no ponto, parece não compreender adequadamente as finalidades do processo estrutural, impondo limitação que, caso mantida, poderá tornar ineficiente a utilização da ferramenta que, da forma como objetivada, poderia, e ainda poderá, contribuir decisivamente para a recuperação daquele microssistema.

Sobre a possível interferência indevida de um dos Poderes nos demais, veja-se trecho, novamente, do parecer exarado por Marco Félix Jobim:

Ainda, sobre o assunto pautado de possível interferência de um dos poderes sobre os demais, gerando ilegitimidade nessa atuação, quando se está diante de causas constitucionalmente protegidas, não há o que se falar em competências estanques e exclusivas, mas sim em um compromisso constitucional do qual o diálogo entre os poderes deve conduzir a política sobre o problema a ser enfrentando [...] <sup>340</sup>

Retornando ao andamento processual, apesar de realizada audiência com tentativa de conciliação, em 29 de julho de 2021, cuja ata consta no Anexo III, não houve acordo entre as partes. Contudo, o juiz aproveitou a oportunidade para homologar as indicações já realizadas para a composição da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, deferindo ainda, prazo às demais partes para que se manifestassem acerca da proposta de composição e de regimento interno (Anexo IV) apresentadas.

Após a apresentação das contestações e de réplicas, inclusive com a juntada do parecer já mencionado e constante no Anexo V desse estudo elaborado por Marco Félix Jobim, foi proferido despacho saneador (Anexo VI), no qual foram decididos diversos pontos da demanda, especialmente preliminares, com a determinação de realização de audiência complementar ao despacho, para estabelecimento, em cooperação com as partes, dos pontos controvertidos da demanda, bem como a formatação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição.

O magistrado, ao assim agir, vale ressaltar, contribui para o andamento do processo em uma perspectiva colaborativa, privilegiando a realização de acordo, mesmo que sobre pequenos pontos do processo, buscando paulatinamente um aumento da consensualidade e, em última análise, distensionando o litígio.

Na solenidade, realizada em 12 de abril de 2022, cuja ata consta no Anexo VII, houve acordo parcial. Foi homologada a proposta de regimento interno da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, por acordo entre as partes, com algumas alterações ajustadas na própria audiência. Ainda que as partes demandadas tenham ressaltado não renunciar ao constante na decisão proferida em sede de agravo de instrumento, acordaram que o regimento interno em

---

<sup>340</sup> JOBIM, Marco Félix. Parecer Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição (Anexo V). p. 57.

nada contraria as decisões. Ainda, foi homologada a composição da câmara, com determinação de publicação de edital, a fim de possibilitar a indicação de representantes da sociedade civil.

Posteriormente à publicação do Edital (Anexo VIII) e o decurso do prazo concedido para indicações, a Associação Pachamama, a ONG Costa Legal e a União Florianopolitana das Entidades Comunitárias (UFECO) apresentaram relação compilada daqueles que manifestaram interesse na composição da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição (Anexo IX), bem como acostaram o seu regimento interno consolidado (Anexo X), ou seja, observando as modificações realizadas na solenidade anterior.

Por fim, ao menos até o fechamento do presente estudo, foi determinada a realização de nova solenidade para homologação dos resultados do edital e instalação da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, com determinação de intimação de todas as entidades que passarão a compô-la, o que ainda não foi realizado.

De tudo o que foi realizado até o momento, se denota uma ampla atuação do magistrado condutor do feito no sentido de promover maior diálogo entre as partes, privilegiando a realização de audiências e a formação de consensos em diversas etapas do processo, decidindo, ademais, questões que estejam aptas para tanto no curso do processo.

Entretanto, talvez até mesmo pela realidade judiciária do país, que inclui a existência de um grande número de processos tramitando em cada juízo, dificultando o agendamento de audiências, a realização de intimações e a própria análise adequada dos autos pelo magistrado de tempos em tempos, desde o ajuizamento da demanda e do seu recebimento, com a determinação de criação da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, passado mais de um ano, ainda não se conseguiu efetivar o decidido e proceder a sua instalação, muito menos iniciar seus trabalhos.

Ainda, o decidido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região parece dar razão ao alerta de Luana Steffens<sup>341</sup> no sentido de que, previamente a uma alteração legislativa ou institucional, faz-se necessário que o Judiciário entenda a mudança cultural e jurídica existente na realidade, com o surgimento de diversas espécies de conflitos na contemporaneidade, devendo repensar o papel e a técnica processual para o adequado tratamento jurisdicional desses casos.

#### **4.2 A composição da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição e a forma de trabalho prevista em seu regimento interno**

---

<sup>341</sup> STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultura e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 195.

Nos termos do previsto no artigo 4º do Regimento Interno da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, segundo sua versão consolidada (Anexo X), a câmara é composta de um total de vinte e dois membros, sendo dez representantes de órgãos governamentais, dez da sociedade civil organizada e dois representantes do Ministério Público; estadual e federal.

Os representantes dos órgãos governamentais foram indicados por: Município de Florianópolis; Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM); Estado de Santa Catarina; Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA); Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC); Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN); União, por meio da sua Procuradoria-Regional da 4ª Região; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Já os representantes da sociedade civil organizada incluiria as entidades autoras da ação, formando o seguinte rol: ONG Costa Legal; Associação Florianopolitana das Entidades Comunitárias (UFECO); Associação Pachamama; Associação Nacional dos Atingidos por Barragens (ANAB); Comunidade acadêmica, representada por laboratórios técnicos e grupos de pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); 01 entidade representante de moradores; 01 entidade representante de pescadores; 01 entidade de defesa do meio ambiente; 01 entidade representante de populações tradicionais e 01 entidade representante do segmento empresarial local.

Foi, justamente, para selecionar os últimos cinco representantes que houve a publicação de edital pelo juízo (Anexo VIII). Apresentaram-se a entidade Associação dos Moradores da Lagoa da Conceição (AMOLA), para representação dos moradores e as entidades Instituto Çarakura, Instituto APRENDER Ecologia e Associação de Vela e Preservação Ecológica da Lagoa da Conceição (AVELISC), para representar a defesa do meio ambiente. Porém, não foram recebidas candidaturas para representantes dos pescadores, das populações tradicionais e do segmento empresarial local.

O Edital previa, em seu item 8.1 que, em caso de não preenchimento de alguma das vagas, esta poderia ser preenchida por representante de associação que se candidatasse à representação de outro subgrupo. Porém, ainda que aceitas as três candidaturas para representantes de entidades de defesa do meio ambiente, restaria uma vaga em aberto para a sociedade civil, o que fez com que as autoras pedissem a publicação de novo edital, restrito àqueles setores que não indicaram representante.

Salta aos olhos, contudo, a ausência de indicação de representantes para tais setores sociais, especialmente no que se refere a representantes do empresariado local, que, certamente, possui elevado interesse no conflito, inclusive pelo potencial turístico, comercial, gastronômico, entre outros, da área.

Igualmente, no que tange à representação dos pescadores. A Lagoa da Conceição, como salientado na inicial da demanda, é extremamente importante para a manutenção do ecossistema local e, assim, para a atividade pesqueira, da qual ainda sobrevivem muitos habitantes da ilha de Santa Catarina. O mesmo se aplicando às populações tradicionais, que possuem na Lagoa da Conceição elemento importante de sua identidade cultural.

Ainda que tais ausências sejam sentidas, contudo, não há como identificar, ao menos nesse momento processual, se a falta de indicação decorre de publicidade insuficiente ao edital ou de falta de engajamento, o que pode ser decorrente tanto de desinteresse ou impossibilidade de participação, bem como da falta de crença no alcance de resultados práticos, o que seria grave, porém reversível, com o início dos trabalhos e a entrega de efetivos resultados.

Contudo, tendo em vista que ainda não homologada a composição final da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição, talvez fosse o caso de, sem prejuízo do início das atividades, que, como já ressaltado, está pendente há mais de um ano, publicar novo edital restrito a tais setores, com maior publicidade, inclusive mediante realização de convites a entidades que possam ser, inclusive, indicadas pelos representantes já apresentados a compor a CJ-PLC.

Como já abordado em sucessivos momentos durante esse estudo, apenas garantindo uma ampla participação, com publicidade e transparência, poderão ser encontradas e efetivadas soluções adequadas ao problema estrutural com o qual lida o processo estrutural, de forma que se deve privilegiar as formas possíveis para a sua instrumentalização, sem, contudo, causar excessiva mora ao andamento processual.

O Regimento Interno da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) deixa claro, já em seu início, a finalidade de assessorar o juízo na adoção das medidas estruturantes que se fizerem necessárias para a garantia da integridade ecológica da Lagoa da Conceição, por meio de uma governança ecológica.

Entre as suas finalidades, está, ainda, responder aos questionamentos do juízo, elaborar relatórios técnicos, propor critérios técnicos e programa de ações de prevenção e recuperação do ecossistema da Lagoa da Conceição. Ademais, competiria à Câmara Judicial discutir, elaborar, executar e concluir, tudo com o aval do juízo, um Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC), contendo medidas estruturantes.

O regimento elenca diversos objetivos específicos que devem ser observados pela câmara para a elaboração das medidas estruturantes, cabendo destacar, especialmente: a reunião de informações referentes a ações, estudos, diagnósticos e medidas que já foram ou estão sendo implementadas; diagnosticar e identificar os problemas estruturais existentes que atingem a integridade ecológica da Lagoa da Conceição; sugerir diretrizes e prioridades para o enfrentamento do problema estrutural, englobando uso e ocupação do solo, saneamento e recursos hídricos, biodiversidade, áreas ambientais protegidas, redução do risco de desastres, patrimônio sociocultural e questões relativas a mudanças climáticas; sugerir a designação de um Guardião dos direitos e interesses da Lagoa da Conceição; sugerir um cronograma de prazos e metas apropriados, englobando ações coordenadas, eficientes e eficazes; sugerir ações e medidas específicas a serem executadas pelos entes públicos componentes da própria câmara; executar e coordenar as ações definidas de forma coordenada, eficiente e eficaz; monitorar a implementação das medidas estruturais previstas no PJ-PLC, inclusive mediante apresentação de relatórios ao juízo, com o uso de indicadores, se necessário; avaliar os resultados obtidos, visando a adoção de medidas diversas ou alteração, revisão ou atualização daquelas já aplicadas; assegurar a ampla participação e o acesso a discussões, informações, diagnósticos, planos e ações da câmara.

Como se nota desse amplo rol de objetivos da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, sua função é exatamente, viabilizar a adoção das medidas estruturais. A sua instituição foi a forma encontrada pelo juízo para garantir a participação de diversos setores sociais envolvidos, flexibilizando o processo judicial.

Da própria leitura dos objetivos fica claro que o procedimento a ser adotado deverá privilegiar uma constante avaliação das medidas implementadas, a fim de adequá-las quando necessário, inclusive reforçando-as, quando mais eficiente, o que está plenamente de acordo com as noções de processo estrutural elencadas previamente nesse estudo.

Ademais, para além do monitoramento de resultados, a câmara possui o papel de atuar desde a fase de conhecimento, já realizando levantamento de situações atuais verificadas na Lagoa da Conceição, ou seja, sua atuação não está limitada à fase de cumprimento, mas, objetivando uma maior eficiência no processo, deve, desde já, auxiliar o juízo na tomada de decisões.

É justamente por isso que Marco Félix Jobim<sup>342</sup>, em seu parecer constante na demanda, salienta que a criação da Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição em nada contrasta

---

<sup>342</sup> JOBIM, Marco Félix. Parecer Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição (Anexo V). p. 26.

com o processo estrutural, sendo inclusive um marco a ser estudado, por buscar promover o debate democrático dialógico que o procedimento tanto necessita.

Acerca do funcionamento da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, o regimento interno estabelece a realização de reuniões públicas, presenciais ou virtuais, com periodicidade não superior a sessenta dias, podendo ainda o juízo ou qualquer de seus membros convocar reunião extraordinária com antecedência mínima de trinta dias. A presidência da câmara será exercida de forma conjunta, por um representante dos órgãos governamentais e um da sociedade civil organizada.

Ademais, além de um relatório trimestral de atividades, a ser enviado ao juízo, os atos e as informações relevantes sobre os trabalhos desenvolvidos pela Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição devem constar em *site* na internet.

O regimento interno prevê, ainda, a possibilidade de instituição de grupos de trabalho específicos dentro da câmara judicial, devendo ser devidamente autorizados pelo juízo. Ademais, em caso de necessidade de deliberação, esta ocorreria por maioria simples, dentro da comissão, com cada entidade obtendo direito a um voto, motivo pelo qual se mostra relevante a estrutura paritária da composição.

Todas essas disposições, caso devidamente observadas, garantem a realização dos trabalhos de forma periódica, maleável e transparente, inclusive para acesso de pessoas que não integrem os trabalhos da câmara, que poderão acompanhar os seus trabalhos e informações pelo *site* a ser disponibilizado.

Essa transparência é essencial para o processo estrutural, pois, como já visto, o apoio da população às medidas é fator mobilizador em processos estruturais. É por esse motivo, inclusive, que César Rodríguez Garavito<sup>343</sup> defende o ativismo dialógico como forma mais eficiente de implementação das soluções estruturais, conforme conclusões já expostas, especialmente considerando os resultados obtidos no caso dos *desplazados* na Colômbia.

Ademais, assim como no caso dos *desplazados* na Colômbia, a implementação das soluções na ACP do Carvão, igualmente já abordada, também se beneficiaram de mecanismos de transparência, especialmente da utilização de *site* que permitia o acompanhamento dos dados da demanda e da recuperação da área degradada.

Por fim, o próprio regimento interno da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição estabelece a realização de audiências públicas, sob a presidência do Juízo,

---

<sup>343</sup> GARAVITO, César Rodríguez. Mas allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales. In: LANGFORD, Malcolm et al. (Org.). **La lucha por los derechos sociales**. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Bogotá: Dejusticia, 2017.



previamente à aprovação do Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, a fim de ampliar ainda mais a possibilidade de participação da comunidade, garantindo, ainda, a possibilidade de realização de tais solenidades em outros momentos, conforme requerimento dos integrantes da câmara, analisado pelo juízo.

Mais uma vez, a Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, em seu regimento interno, busca privilegiar a participação da sociedade no encontro e implementação das soluções estruturais tão necessárias no caso concreto. Ainda que a câmara, por sua composição, seja bastante plural, contendo representantes de diversos órgãos públicos e de variados setores da sociedade civil, não há necessidade, tampouco utilidade, em limitar a participação a tais agentes.

Como bem salientam Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros<sup>344</sup>, a participação deve ser instrumental. No caso dos autos, entretanto, atuante CJ-PLC desde o início do andamento processual, sugerindo medidas que podem ser deferidas inclusive mediante tutela de urgência, inexistem razões para uma oitiva ampliada da sociedade antes da homologação do Plano Judicial de Recuperação da Lagoa da Conceição, justamente pelo seu poder de atingir diversas pessoas que podem ou não estar representadas na câmara. A participação, nesse caso, pela realização da audiência pública prevista no regimento interno seria instrumental, de acordo com o interesse público.

No que se refere à participação de pessoas externas à Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, porém, verifica-se que não consta no regimento interno a criação de um canal de denúncias, tampouco de sugestões de medidas a serem implementadas. Entretanto, nada impede que tais ferramentas sejam disponibilizadas no *site* da estrutura, o que inclusive é recomendável, como forma de promover a ampliação da participação em todo o processo.

Conforme já ressaltado em outros momentos, os problemas estruturais, por suas características, são altamente mutáveis e fluídos<sup>345</sup>, exatamente conforme a realidade na qual estão inseridos, motivo pelo qual existe a necessidade de constante reanálise dos provimentos determinados, inclusive mediante adição de medidas à demanda ou reformulação das previamente determinadas.

A criação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição e a forma estabelecida para o seu funcionamento permitirá, ao menos em tese, uma maior flexibilidade no

---

<sup>344</sup> VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 90-95.

<sup>345</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 123.

procedimento, com a aquisição de informações por seu intermédio, bem como apresentação de propostas ao juízo, tornando a análise dos requerimentos e das providências mais céleres e com maior capacidade de eficiência, pois não submetidas a métodos procedimentais morosos, que tem se mostrado ineficientes, não apenas no caso da Lagoa da Conceição, mas, como já mencionado, nos vários outros casos, como, por exemplo, aqueles abordados por Verônica Rangel Duarte<sup>346</sup> acerca da implantação de aterros sanitários na Paraíba.

É nesse sentido, inclusive, que Edilson Vitorelli<sup>347</sup>, abordando a Câmara Judicial de Proteção à Lagoa da Conceição salienta que a estratégia é recomendável por criar um foro permanente para debate do litígio e das soluções propostas e implementadas, com potencial para suprir o juízo de informações e sugerir medidas estruturais a serem adotadas. Porém, alerta acerca da necessidade de acompanhamento pelo juízo quanto aos trabalhos desenvolvidos, bem como quanto à necessidade de delimitação da esfera de competência da atuação da câmara.

Ao que parece, contudo, a esfera de competência da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição está bem delimitada, de fato, talvez até mais do que seria ideal, conforme já abordado, uma vez que uma interpretação mais restritiva da decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região poderia impor obstáculos à atuação.

Como salienta Vitorelli<sup>348</sup> (2021, 379), não há como garantir a eficácia da transformação social por meio da via processual, especialmente quando ausente apoio de autoridades políticas e da população. Por outro lado, com o auxílio de atores externos, como organismos nacionais e internacionais, bem como de associações, contando com participação popular e boa vontade das autoridades, há a possibilidade de alteração da realidade pela via processual.

Mesmo que a decisão seja recente e que ainda não tenham sido iniciados os trabalhos da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, não havendo como, por ora, visualizar quaisquer efeitos concretos, tampouco a elaboração de planejamentos detalhados sobre a situação, o tratamento da questão como estrutural, com a busca de soluções consensuais através da criação de uma câmara judicial que integra autores, réus, interessados, comunidade acadêmica e organizações da sociedade civil, à luz das experiências mencionadas em todo este estudo, mostra-se como uma alternativa mais acertada e eficiente do que aquelas até então tentadas em diversas outras demandas judiciais.

---

<sup>346</sup> DUARTE, Verônica Rangel. **Processo Estrutural no Conflito Ambiental**: ferramentas para a implementação da tutela específica. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.

<sup>347</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 491.

<sup>348</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 379.

A efetividade das soluções, contudo, dependerá do trabalho que ainda será desenvolvido pela Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, do nível de consensualidade que poderá ser atingido, da transparência nos provimentos e da adequada observância dos provimentos pelos entes públicos e privados. Ademais, a implementação da câmara deverá conferir maior celeridade ao andamento do processo, devendo o juízo retribuir tal agilidade com provimentos céleres e eficientes, continuando a manter a busca por soluções consensuais que tem pautado a sua atuação até o momento.

Os processos estruturais constituem uma alternativa válida e mais eficiente para a solução de problemas estruturais, desde que sejam adequadamente compreendidos e utilizados. Nesse sentido, a implementação de um órgão auxiliar do juízo como instrumento de participação em processos estruturais, tal como se observa no caso da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, bem como se viu nos casos Mendoza e ACP do Carvão, por exemplo, permite uma maior efetividade das decisões do juízo, que passam a ser melhor informadas. Ademais, a utilização de tais estruturas permite um aumento da consensualidade, ao colocar frente a frente, em posições de equivalência de poder, diferentes partes interessadas no processo, que podem e devem negociar para encontrar as melhores soluções possíveis para a lide.

Apesar do pouco tempo de existência da Ação Civil Pública Estrutural para Despoluição da Lagoa da Conceição, pode-se visualizar que a abordagem dada na prática para a demanda tem se mostrado adequada, no contexto e para a teoria dos processos estruturais, esperando-se resultados positivos com o passar do tempo, especialmente após a instalação e início dos trabalhos da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição. Ainda que a alteração da realidade não seja imediata, o caminho adotado indica que ela pode ocorrer, com a contribuição de todos.

## 5 CONCLUSÃO

Conforme destacado na introdução da presente dissertação, a Constituição Federal atual consagrou um amplo rol de direitos fundamentais, conferindo-lhes aplicação imediata, o que tem criado diversos problemas concretos no tocante à busca pela exigibilidade de tais direitos mediante utilização de demandas judiciais no Brasil.

O tratamento individualizado dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais, pouco contribui para uma mudança social efetiva, podendo, ainda, agravar as distorções que busca corrigir. Mediante a ilusão de estar fazendo justiça no caso concreto, as decisões em demandas individuais acabam privilegiando aqueles que buscam o Judiciário e causando impactos severos no orçamento público, desconsiderados quando da decisão, conforme demonstrado no primeiro capítulo da presente dissertação.

O problema estrutural possui quatro características marcantes, inobstante a doutrina referencie outras ou utilize diferentes terminologias: complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade.

O problema estrutural é complexo porque comporta mais de uma solução, devendo-se buscar a mais adequada no caso concreto, especialmente diante dos reflexos previsíveis e imprevisíveis que pode ocasionar. A multipolaridade, por sua vez, se refere à multiplicidade de interesses interligados, opostos ou não, ligados ao problema estrutural, considera as relações sociais intrincadas, especialmente na atualidade. A recomposição institucional se refere ao fato de que o problema estrutural encontra intrincado dentro de uma burocracia, pública ou privada, que deve ser alterada, recomposta, para solucionar devidamente o problema. E, por fim, a prospectividade se refere ao fato de que, na ausência de solução adequada, o problema estrutural continuará a gerar seus efeitos negativos, não bastando lidar com seus reflexos isoladamente.

Os processos estruturais, surgidos na cultura norte-americana, através dos estudos, principalmente de Owen Fiss, a partir das medidas implementadas em *Brown*, propõe uma abordagem diferente da lide tradicional para a solução de problemas estruturais. O foco do processo deixa de ser retrospectivo, passando a ser prospectivo. A análise da situação atual é pautada na busca por soluções que devem ser implementadas paulatinamente. A solução do problema estrutural não se dará integralmente de imediato, mas buscará no futuro sanar as violações sistêmicas verificadas.

Para tanto, conforme demonstrado ao longo do segundo capítulo, o processo estrutural deve observar um procedimento flexível, maleável, negociado e participativo. Não basta ao

juiz analisar o processo com base no procedimento tradicional, deve adaptá-lo, privilegiando a realização de negócios jurídicos processuais e a busca pelo consenso.

Ademais, o procedimento é híbrido, exigindo decisões subsequentes e a manutenção da jurisdição, em um procedimento continuado. Isto, pois, diante das características do problema estrutural, especialmente de sua complexidade e multipolaridade, o implemento de medidas estruturais podem se mostrar ineficientes, insuficientes ou inadequadas dependendo do caso, exigindo reanálise constante, ainda que seja para o caso de reforçá-las, caso estejam contribuindo para a reforma institucional pretendida.

Desta forma, os processos estruturais constituem uma alternativa viável para análise mais ampla dos conflitos sociais, especialmente mediante participação de múltiplas partes afetadas e da garantia de um procedimento que objetive ouvir uma multiplicidade de interessados e, também, atores externos.

O juiz, ao deparar-se com um caso estrutural, deve privilegiar as soluções dialógicas, permitindo e incentivando a realização de acordos e o consenso. Entretanto, não pode se omitir de decidir, quando perceber que não há possibilidade de consenso ou mesmo que os direitos em jogo não estão sendo adequadamente tratados.

Nessas situações, o juiz deverá deixar clara a motivação de sua decisão, especialmente para não atrair críticas quanto à legitimidade democrática das ordens por ele emanadas, baseando-se sempre no texto legal e constitucional, deixando de lado motivações puramente políticas pessoais.

Ainda, deve acompanhar o cumprimento do decidido, sem receio de readequar as soluções encontradas, mediante novos acordos ou decisões, a fim de garantir que o direito constitucional seja alcançado aos mais necessitados.

A utilização do processo estrutural permite um melhor tratamento judicial dos litígios complexos existentes na sociedade, na medida em que permite analisar a situação em sua completude e não apenas caso a caso. Os impactos das decisões, tanto na realidade quanto no orçamento público, devem ser considerados para a tomada de decisão, o que garante um tratamento mais isonômico à população e, também, que o alcance do decidido chegue aos mais necessitados.

A participação é importante elemento dos processos estruturais. Entretanto, ela deve ser instrumental, o que significa que deve ser limitada no interesse do processo. Ou seja, quando a participação deixar de contribuir para que se encontrem ou para que se efetivem as soluções estruturais, deixará de ser adequada ao processo e, portanto, poderá ser limitada ou evitada.

A participação é, primeiramente, um princípio ético baseado em três valores: autonomia, segurança e racionalização, manifestando-se sob três diferentes vieses, quais sejam: como experiência, como instrumento e como direito; capazes de gerar efeitos distintos. A participação como experiência permite ampliar a autonomia, promovendo a emancipação de direitos dos cidadãos. Como instrumento, refere-se ao valor segurança, objetivando a previsibilidade e estabilidade dos provimentos judiciais, porém, apenas na medida em que não traga prejuízos ao processo. Por sua vez, como direito, decorreria do valor racionalização, na medida em que possibilita um maior conhecimento dos fatos, servindo, ainda, como forma de controle das decisões. A participação se opera em diferentes níveis progressivos: notificação, informação, audiência, influência, cooperação e codecisão.

A demanda estrutural, portanto, deve buscar formas próprias de participação, a fim de garantir a efetiva participação na construção das soluções estruturais, bem como garantir a sua implementação e a modificação da realidade para o presente e para o futuro.

Nesse sentido, no capítulo final, abordou-se a Ação Civil Pública para Despoluição da Lagoa da Conceição e, mais especificamente, a Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, mediante abordagem da limitação dos seus poderes, de acordo com o decidido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, da sua composição e da forma de trabalho prevista em seu regimento interno.

A adoção de órgãos auxiliares do juízo durante a fase de conhecimento foi uma inovação dessa demanda. Porém, como salientando, tal inovação não se mostra indevida, mas sim adequada, na medida em que permite a realização de diálogos e a busca da consensualidade desde o início da demanda.

Ademais, a utilização de tais instrumentos de participação já se mostrou adequada e eficiente em outros exemplos, como no caso da ACP do Carvão, no caso *Mendoza* e no caso dos *desplazados*, por exemplo.

Desta forma, considerando as particularidades da formatação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, bem como a conduta do Juízo no qual tramita a referida Ação Civil Pública, existem motivos para que se acredite em uma alteração da realidade de degradação ambiental daquele microssistema, o que tende a ser ainda mais visível com o passar dos anos e aumento da participação.

A implementação de mudanças sociais, assim entendida a solução de problemas estruturais, pela via do processo estrutural não pode ser garantida, uma vez que depende de um elevado número de fatores, especialmente diante da complexidade da realidade atual. Porém, utilizando ferramental adequado, como a criação de órgãos auxiliares do juízo como

instrumento de participação, a fim de melhor informá-lo e de propor medidas estruturantes, inexistem motivos para que não se acredite na possibilidade de mudança social pela via do processo.

O que, cabe salientar por fim, não se qualifica como ativismo judicial infundado, seja pela presença de valores constitucionais, que devem ser salvaguardados e concretizados pelo Judiciário, seja pela ampla participação necessária à resolução dessa espécie de litígio, o que contribui, também, para a legitimidade democrática das decisões.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFRICA DO SUL. The Constitutional Court of South Africa. **2000 (11) BCLR 1169 (CC)**. Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others. Julgado em 04 de outubro de 2000. Disponível em <https://collections.concourt.org.za/bitstream/handle/20.500.12144/2107/Full%20judgment%20%28478%20Kb%29-2798.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 27/11/2021.

ALVES, Lucélia de Sena. A judicialização do direito fundamental à saúde e a necessidade da adoção de critérios preestabelecidos. **Juris Plenum: Doutrina, Jurisprudência, Legislação**, Caxias do Sul, RS, v.9, n.52, p. 105-116, jul. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos. **Revista dos Tribunais**, vol. 1000/2019, p. 451 – 464, fev. de 2019. Base de dados RT online.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**. vol. 225/2013, p. 389 – 410, nov de 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Os processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA; Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “segurança jurídica”, **Revista de Processo**, vol. 330/2022, p. 239-259, ago. 2022. Base de dados RT online.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. **Revista de Processo**, vol. 331/2022, p. 239 – 259, set de 2022. Base de dados RT online.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. “Problemas complexos” e “processo estrutural”: significado conceitual e possibilidades de efetivação. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). **M.1569.XL**. Julgado em 08 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos->



perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf. Acesso em: 28/11/2021.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

BATISTA, Felipe Vieira. **A recuperação judicial como processo coletivo**. 2017. Dissertação. (Mestrado em Direito). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/25064>. Acesso em: 17/10/2022.

BONE, Robert G. Lon Fuller's Theory of Adjudication and the False Dichotomy between Dispute Resolution and Public Law Models of Litigation. **Boston University Law Review**, vol. 75, no. 5, November 1995, pp. 1273-1324. Base de dados HeinOnline.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 657.718/MG**, Relator: Min. Marco Aurélio Melo, Relator para o Acórdão: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2019, DJe-267, disponibilizado em 06-11-2020, publicado em 09-11-2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tese 793**. Recurso Extraordinário 855178, Relator: Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, DJe-050, disponibilizado em 13-03-2015, publicado em 16-03-2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1787/2017 – Plenário**, Processo: 009.253/2015-7, Sessão: 16/8/2017. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em 05/07/2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). **Agravo de Instrumento nº 5025622-12.2021.4.04.0000/SC**. Relator: Desembargador Federal Victor Luiz dos Santos Laus. Acórdão. Julgamento ocorrido em 01.12.2021. Disponível em [https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=41638542824924741135959064867&evento=40400188&key=28c0ed7d081e13e2552a93466bc71864baaa584c4d0290b939f7f0eb00cecef4&hash=c53119a319b625fe8cf42defeddbb5ac8](https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41638542824924741135959064867&evento=40400188&key=28c0ed7d081e13e2552a93466bc71864baaa584c4d0290b939f7f0eb00cecef4&hash=c53119a319b625fe8cf42defeddbb5ac8). Acesso em 30.10.2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). **Agravo de Instrumento nº 5025622-12.2021.4.04.0000/SC**. Relator: Desembargador Federal Victor Luiz dos Santos Laus. Decisão proferida em 14.08.2021. Disponível em [https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=41634997541211116341945844676&evento=40400187&key=35b0ed8de84990405c7c8db255736e271c93b0fe8e7d7f4743e2fcb9e9f19f5e&hash=76b685c6cd403c079545f643543caa4a](https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41634997541211116341945844676&evento=40400187&key=35b0ed8de84990405c7c8db255736e271c93b0fe8e7d7f4743e2fcb9e9f19f5e&hash=76b685c6cd403c079545f643543caa4a). Acesso em 30.10.2022.

BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. Constitucionalismo transformador e litígios estruturais na África do Sul: o “compromisso significativo” (meaningful engagement) e a tomada de decisão participativa. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022.

BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. **Litígios Estruturais, Estado de Coisas Inconstitucional e Gestão Democrática do Processo: um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas**. Londrina: Editora Thoth, 2021.

CAMBI, Eduardo; WRUBEL, Virgínia Telles Schiavo. Litígios complexos e processo estrutural. **Revista de Processo**, vol. 295/2019, p. 55-84, setembro de 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito constitucional como ciência de direcção: o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da "Constituição social"). **Revista do Tribunal Regional Federal: Quarta Região**, Porto Alegre, v.19,n.67, p. 17-38, jan. 2008.

CARPENEDO, Cláudia Elisandra de Freitas. A justiciabilidade do direito fundamental à saúde: a aplicação da proporcionalidade como critério objetivo para a sua concretização. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**. Porto Alegre: v.31, n.65, p. 59-86, jan./jun. 2007.

CASIMIRO, Matheus. Da decisão à implementação: contribuições indianas para o monitoramento de reformas estruturais. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022.

CASTELO, Fernando Alcântara. Direito à saúde e decisões estruturais: por uma judicialização mais racional e eficiente. **Revista de Processo**, vol. 274/2017, p. 317 – 342, dezembro de 2017. Base de dados RT online.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**. vol. 89, mai. 1976. Base de dados Hein Online.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T-025/04**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em 30/06/2021.

COTA, Samuel Paiva. **Do Pedido e da Participação**: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, vol. 303/2020, p. 45 – 81, maio de 2020. Base de dados RT online.

DUARTE, Verônica Rangel. **Processo Estrutural no Conflito Ambiental**: ferramentas para a implementação da tutela específica. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of The United States. **165 US 437 (1896)**. Disponível em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/163/537/#tab-opinion-1917401>. Acesso em 31/10/2021.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of The United States. **347 US 483 (1954)**. Disponível em <https://www.docstoc.org/documents/document/opinion-brown-v-board> Brown. Acesso em 30/06/2021.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of The United States. **349 US 294 (1955)**. Disponível em <https://www.docstoc.org/documents/document/judgment-brown-v-board>. Acesso em 30/06/2021.

FERRARO, Marcela Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Último acesso em: 08/10/2022.

FISS, Owen M. Foreword: The Forms Of Justice. **Harvard Law Review**. vol. 93, nov. 1979. Base de dados Hein Online.

FISS, Owen M. The New Procedure. **Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico**, vol. 54, no. 2, 1985, p. 209-220. HeinOnline.

FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

FLETCHER, William A. The Discretionary Constitution Institutional Remedies and Judicial Legitimacy. **Yale Law Journal**, vol. 91, no. 4, March 1982, pp. 635-697. Base de dados HeinOnline.

FLORIANÓPOLIS. 6ª Vara Federal de Florianópolis. Subseção judiciária de Santa Catarina. **Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200**. Autores: Associação Pachamama e outros. Réus: Município de Florianópolis e outros. Decisão proferida em 11.06.2021. Disponível em [https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=721623434782871601661587356578&evento=40400047&key=304abbde5a3e568596da4b1c3223382e21a55542e0cdef55057fee28e3f6e761&hash=355cebdb7de3a2afba6add3d32a453e](https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=721623434782871601661587356578&evento=40400047&key=304abbde5a3e568596da4b1c3223382e21a55542e0cdef55057fee28e3f6e761&hash=355cebdb7de3a2afba6add3d32a453e). Acesso em: 28.11.2021.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Decisões estruturais na jurisprudência argentina: notas sobre a importância do experimentalismo democrático a partir do caso Mendoza. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. O Poder Judiciário como amplificador de vozes marginalizadas: ativismo dialógico e transformações sociais pelo processo estrutural. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022.

FULLER, Lon. The Forms and Limits of Adjudication. **Harvard Law Review**, vol. 92, no. 2, December 1978, pp. 353-409. Base de dados HeinOnline.

GALDINO, Matheus Souza. Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz;

JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022.

GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, v. 14, n. 2, p. 1-27, dez. 2013. Disponível em: <https://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/364>. Acesso em 29-10-2022.

GARAVITO, César Rodríguez. Mas allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales. *In*: LANGFORD, Malcolm et al. (Org.). **La lucha por los derechos sociales**. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Bogotá: Dejusticia, 2017.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y Cambio Social: Como la Corte Constitucional transformo el despalazamiento forzado em Colombia**. Bogotá: Dejusticia, 2010.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales em el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**. Brasília, v. 1, n. 1, p. 7 - 33, jan./jun., 2010.

GILLES, Myriam. An Autopsy of the Structural Reform Injunction: Oops ... It's Still Moving!. **University of Miami Law Review**, vol. 58, 2003. Disponível em: <https://repository.law.miami.edu/umlr/vol58/iss1/13>. Acesso em 17/07/2021.

JOBIM, Marco Félix e ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas Estruturantes: Origem em Brown v. Board of Education. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. p. 127-134.

JOBIM, Marco Félix. **Parecer Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição** (Anexo V).

LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**. vol. 53, n. 1, 2012. Base de dados Hein Online.

LANGFORD, Malcolm. Housing Rights Litigation: Grootboom and Beyond. *In* LANGFORD, Malcon; COUSINS, Ben; DUGARD, Jackie; MADLINGOZI, Tshepo (Eds.). **Socio-Economic Rights in South Africa: Symbols or Substance?** Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

LEAL, Mônia Clarissa Henning; MAAS, Rosana Helena. “**Dever de proteção estatal**”, “**proibição de proteção insuficiente**” e controle jurisdicional de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LINKE, Micaela Porto Filchtiner; JOBIM, Marco Félix. A Pandemia da COVID-19 e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, vol. 21, n. 3, p. 377-426, set. a dez. de 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54209>. Acesso em: 20.06.2021.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**: teoria do processo civil. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2021.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Débora; SCHWARTZ, Ida Vanessa Doederlein. A tese da judicialização da saúde pelas elites: os medicamentos para mucopolissacaridose. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**. 2013, v. 18, n. 4, pp. 1089-1098. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400022>, acesso em 03/11/2021.

MORAIS, Graziela Galdino Ramos de. Roe *versus* Wade: uma perspectiva bioética da decisão judicial destinada a resolver um conflito entre estranhos morais. **Universitas JUS**, Brasília, n. 18, p. 1-79, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/viewFile/733/642>. Acesso em: 26/09/2022.

MOTTA, Francisco José Borges; TASSINARI, Clarissa. Ativismo Judicial e Decisões por Princípio: uma proposta de fixação dos limites da atuação do Poder Judiciário. **Revista de Processo**. vol. 283/2018, p. 481-499, set. 2018.

OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada” – decisões judiciais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022.

PIOVESAN, Flávia Cristina. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**. Porto Alegre, Instituto de Hermenêutica Jurídica, n. 4, p. 111-128, 2006.

PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios Estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

PUGA, Mariela. La Litis Estructural en el caso *Brown v. Board of Education*. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds. **Harvard Law Review**, vol. 117, no. 4, February 2004, p. 1016-1101. Base de dados Hein Online.

SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. **Processo Estrutural**: controle jurisdicional de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais e Mínimo Existencial – Notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

SOUZA JUNIOR. Ulisses Lopes de. Nem os juízes são cientistas nem os tribunais são laboratórios – A prova estatística: admissibilidade e aplicação nos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022.

STEFFENS, Luana. Litígios Estruturais: uma análise sobre o litígio das creches e pré-escolas no Município de São Paulo. In: VITORELLI, Edilson; ZANETI JUNIOR, Hermes (coord.). **Casebook de Processo Coletivo: estudos de processo a partir de casos: volume 2: técnicas extrajudiciais de tutela coletiva e temas especiais**. São Paulo: Almedina, 2020.

STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultura e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

TEMER, Sofia. **Participação no Processo Civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

TIMM, Luciano Benetti. Direito à saúde e a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: NOBRE, Milton Augusto de Brito; SILVA, Ricardo Augusto Dias da (coord.). **O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos fundamentais: orçamento e 'reserva do possível'**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

TUSHNET, Mark. A Response to David Landau. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. In: **Anales nº 43**. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. U.N.L.P. 2013. Disponível em: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1). Acesso em: 28.11.2021.

VIANA, Thaís Costa Teixeira. A implementação de reformas estruturais em “processos de seguimiento”: notas à luz da *Sentencia* T-025 de 2004 da Corte Constitucional Colombiana. In: VITORELLI, Edilson; ZANETI JUNIOR, Hermes (coord.). **Casebook de Processo Coletivo: estudos a partir de casos – vol. 2: técnicas extrajudiciais de tutela coletiva e temas especiais**. São Paulo: Editora Almedina, 2020.

VIOLIN, Jordão. Holt v Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022.

VIOLIN, Jordão. Problemas policêntricos e processos estruturais: problemas impróprios para a jurisdição? *In*: VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JR., Hermes; REICHEL, Luis Alberto; JOBIM, Marco Félix; DOTTI, Rogéria. (org.) **Coletivização e Unidade do Direito** – Estudos em homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart – Vol. III. Londrina: Editora Thoth, 2022.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. Tese. (Doutorado em Direito das Relações Sociais). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/66023>. Acesso em: 26/09/2022.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. Bifásico, em cascata ou em espiral? Considerações sobre o procedimento no processo estrutural e metodologia para a sua implementação prática. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022.

VITORELLI, Edilson. Decisão judicial por métodos estatísticos: novos horizontes para as causas repetitivas? **Revista de Processo**, vol. 298/2019, p. 384-414, dez. de 2019. Base de dados RT online.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**. São Paulo, vol. 284/2018, p. 333 – 369, out. 2018. Base de dados RT online.

VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Base de dados Proview.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. Processo Estrutural e Processo de Interesse Público: Esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**. São Paulo, vol. 7/2018, p. 147 – 177, jan./jun. 2018. Base de dados RT online.

VITORELLI, Edilson. Raciocínios probabilísticos implícitos e o papel das estatísticas na análise probatória. **Revista de Processo**, vol. 297/2019, p. 369 – 396, nov. de 2019. Base de dados RT online.

YEAZELL, Stephen C. Intervention and the Idea of Litigation: A Commentary on the Los Angeles School Case. **UCLA Law Review**, vol. 25, no. 2, December 1977, p. 244-260. Base de datos Hein Online.





Diego de Ávilla Rodrigues &lt;dieavilla@gmail.com&gt;

---

**Acesso a processo para fins de pesquisa**

---

**SCFLP06 por Elizabeth Colombo Nunes** <scflp06@jfsc.jus.br>

12 de setembro de 2022 16:31

Para: Diego de Ávilla Rodrigues &lt;dieavilla@gmail.com&gt;

Prezado Senhor Diego,

Tendo em vista o interesse de cunho acadêmico e considerando que os autos não têm sigilo, encaminho a chave do processo:

421151832721

At.te,  
Elizabeth Colombo Nunes  
Diretora de Secretaria  
6ª Vara Federal de Florianópolis

---

**De:** "Diego de Ávilla Rodrigues" <dieavilla@gmail.com>**Para:** "scflp06" <scflp06@jfsc.jus.br>**Enviadas:** Segunda-feira, 12 de setembro de 2022 15:35:54**Assunto:** Acesso a processo para fins de pesquisa

Prezados, boa tarde.

Meu nome é Diego de Ávilla Rodrigues, sou mestrando em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul e estou, atualmente, escrevendo a dissertação. Meu tema de pesquisa envolve processo estrutural e eu pretendo analisar em parte do trabalho a demanda para despoluição da Lagoa da Conceição (5012843-56.2021.4.04.7200, além das demais reunidas).

Portanto, se possível, gostaria de obter acesso à íntegra dos autos eletrônicos, a fim de enriquecer a pesquisa.

Agradeço imensamente a atenção e fico à disposição para eventuais esclarecimentos.

At.te

--

Diego de Ávilla Rodrigues

DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA  
(PROCESSO Nº 5004793-41.2021.4.04.7200)

1



[...]  
*Tua lagoa formosa  
ternura de rosa  
poema ao luar,  
cristal onde a lua vaidosa  
sestrosa, dengosa  
vem se espelhar..."*  
Rancho de Amor À Ilha  
Hino de Florianópolis (Zininho)

**ONG COSTA LEGAL**, associação civil com sede neste Município, na Servidão Caminho Costa da Lagoa, nº 16, Bairro Lagoa da Conceição, CEP 88.062-370, inscrita no CNPJ sob o nº 29.785.977/0001-43, **ASSOCIAÇÃO FLORIANOPOLITANA DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS - UFECO**, associação civil com sede neste Município, na Avenida Patrício Caldeira de Andrade, nº 627, bloco D, apto. 105, Bairro Abraão, CEP 88085-200, inscrita no CNPJ sob o nº 79.886.826/0001-50, **ASSOCIAÇÃO PACHAMAMA**, associação civil com sede no Município de Pelotas, Rio Grande do Sul, na Rua Quinze de Novembro, nº 1026, Centro, inscrita no CNPJ sob o nº 08.080.387/0001-45, por seus procuradores signatários, conforme instrumento de mandato anexo (doc. anexos), e com a assistência jurídica do **Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA)** e do **Grupo de Pesquisa Observatório de Justiça Ecológica (OJE)**, ambos da **Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**, vêm, respeitosamente, à presença de V. Ex<sup>a</sup>, fulcro no art. 1º, I e IV, art. 2º, art. 5º, V, art. 11, art. 12 e art. 18, todos da Lei Federal nº 7.347/1985, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA com pedido de liminar**

em face de **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ nº 83.256.545/0001-90, a ser citado na pessoa do Sr. Prefeito Municipal, na Rua Tenente Silveira, nº 60, 5º andar, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88010-300, e-mail [gabinete.pgm@pmf.sc.gov.br](mailto:gabinete.pgm@pmf.sc.gov.br); **FUNDAÇÃO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE (FLORAM)**, entidade autárquica de direito público, CNPJ nº 00.909.972/0001-01, a ser citada na pessoa de sua Superintendente, na Rua Felipe Schmidt, nº 1320, 5º andar, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88010-002, e-mail [gabinete.floram@pmf.sc.gov.br](mailto:gabinete.floram@pmf.sc.gov.br); **ESTADO DE SANTA CATARINA**, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ nº 82.951.229/0001-76, a ser citado na pessoa do Sr. Governador, na Rodovia SC 401, nº

<sup>1</sup> Versão sintética do documentário **Colapso Anunciado** produzido para este projeto pelo cinegrafista Todd Southgate e por Isabel Pinheiro de Paula Couto, mestranda em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e integrante do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco - GPDA/UFSC (CNPq). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=no0wB38rNuM>. Acesso à íntegra do documentário no olink <https://vimeo.com/527386035>, senha SOSLAGOA.

4600, Km 5, Bairro Saco Grande II, Florianópolis/SC, CEP 88032-000, e-mail [gabgov@gge.sc.gov.br](mailto:gabgov@gge.sc.gov.br); **INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA – IMA/SC (anteriormente FATMA)**, CNPJ nº 83.256.545/0001-90, a ser citado na pessoa de seu Presidente, com endereço na Rua Artista Bitencourt, nº 30, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88020-06, e-mail [sheilameirelles@ima.sc.gov.br](mailto:sheilameirelles@ima.sc.gov.br) (Procuradoria Jurídica); **COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO (CASAN)**, sociedade de economia mista, CNPJ nº 82.508.433/0001-17, a ser citada na pessoa da sua Diretora Presidente, na Rua Emílio Blum, nº 83, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88020-010, e-mail: [gabinete@casan.com.br](mailto:gabinete@casan.com.br); **AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANTA CATARINA (ARESC)**, entidade autárquica de direito público, CNPJ nº 23.114.901/0001-00, a ser citada na pessoa de seu Presidente, na Rua Anita Garibaldi, nº 79, Centro Executivo Miguel Daux, 11º andar, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88010-500, e-mail [aresc@aresc.sc.gov.br](mailto:aresc@aresc.sc.gov.br); com base nos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

## I. DESCRIÇÃO OBJETIVA DA DEMANDA

---

A presente ação civil pública objetiva a adoção de medidas de natureza estrutural<sup>2</sup> por este Juízo visando à efetiva implementação de um sistema de governança socioecológica de gestão, proteção, controle e fiscalização dos impactos presentes e futuros vinculados à integridade ecológica da Lagoa da Conceição, localizada no município de Florianópolis/SC.

Trata-se de medida indispensável para assegurar e instrumentalizar a proteção de processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I, CF/1988), protegendo, igualmente, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput* c/c art. 5º, §2º, CF/1988).

Para tanto, parte-se de duas premissas:

a) a **Lagoa da Conceição é sujeito de direitos ecológicos**, nos termos do art. 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis/SC e da normativa prevista na Constituição Federal, o que exige estrutura de governança capaz de garantir, proteger, realizar e representar estes direitos;

b) o **estado de coisas inconstitucional**, caracterizado pela **irresponsabilidade organizada** no funcionamento da estrutura institucional vigente — implementada de forma fragmentada e não sistêmica — tem sido incapaz de efetivar a proteção legal e regulatória federal, estadual e municipal em matéria ambiental, sendo insuficiente para salvaguardar a integridade socioecológica da Lagoa da Conceição.

Outras ações civis públicas em curso na 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC que têm como objeto a tutela do ecossistema da Lagoa da Conceição e dos direitos da comunidade de seu entorno já debatem conjunto de ilicitudes, infrações e violações de direitos. Contudo, apresentam especial foco em pretensão punitiva e/ou reparatória com base em eventos danosos determinados.

---

<sup>2</sup> As peculiaridades do processo estrutural serão abordadas detalhadamente no item (VII) desta petição inicial.

Ocorre que o conhecido cenário de **fragilidade ecossistêmica e sociocultural da Lagoa da Conceição, refletido em intensa judicialização, é resultado de reiterada inércia, ineficiência e inefetividade da gestão e da governança ecológica** relacionada a este bem ambiental e à **salvaguarda de direitos e garantias fundamentais**, sob comando de autoridades competentes nas diferentes esferas federativas. Este é o conjunto fático complexo, caracterizador de problema estrutural correspondente a um estado de coisas inconstitucional, a sustentar a pretensão ora veiculada.

Assim, a presente ação requer, diferentemente das situações já judicializadas, prestação jurisdicional consubstanciada na adoção de medidas estruturais por este Juízo, consistes em requerimento de **instituição de Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), ou órgão similar**, composta pelos réus e eventuais interessados, voltada ao estabelecimento, execução e monitoramento, de forma colaborativa e sob a orientação deste Juízo, de medidas processuais, técnicas e administrativas delineadas em **Plano Judicial de Ações**, de implementação progressiva, para a efetiva governança socioecológica da Lagoa da Conceição, que assegure sua integridade ecossistêmica e garanta a realização de direitos fundamentais.

## II. DA ESTRUTURAÇÃO DO FUNDAMENTO JURÍDICO DA DEMANDA

---

Busca-se atender ao anseio social da comunidade local e articular contribuição efetiva para o meio ambiente - em especial, para o enfrentamento dos problemas socioecológicos da Lagoa da Conceição -, por meio de pesquisa jurídica de vanguarda desenvolvida para a ecologização do Direito.

Para tanto, esta demanda nasce por iniciativa, debate e sob coordenação do **Grupo de Pesquisa Direito Ambiental na Sociedade de Risco da Universidade Federal de Santa Catarina (GPDA/UFSC)**, vinculado ao CNPq, que tem como Coordenador Científico o Prof. Dr. José Rubens Morato Leite<sup>3</sup> e reúne pesquisadores de graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado, além de Professores da Universidade Federal de Santa Catarina<sup>4</sup>.

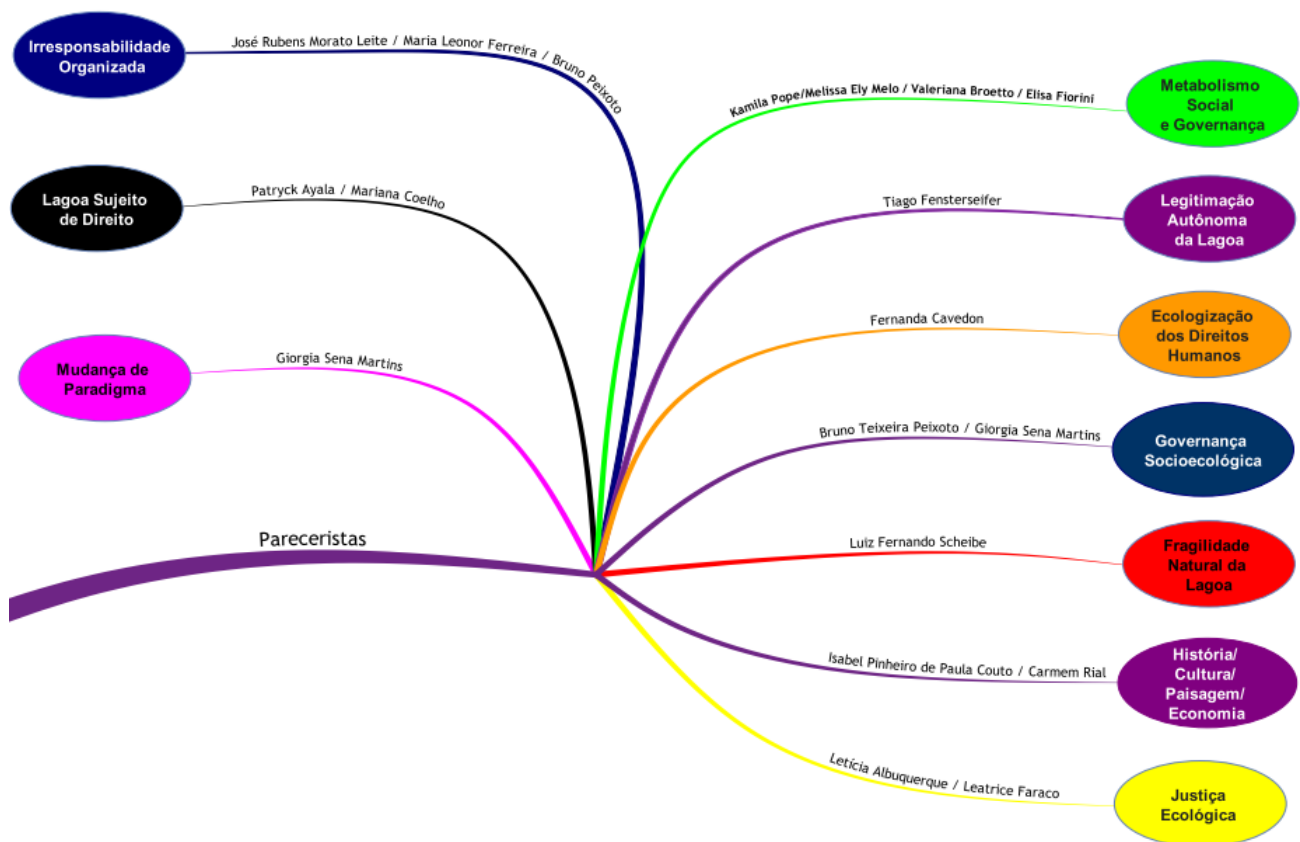
A ação foi elaborada a partir da colaboração de membros do GPDA/UFSC e pesquisadores convidados, sob a forma de pareceres, estudos e manifestações (documentos anexos) que abordam os seguintes fundamentos a sustentar a pretensão

---

<sup>3</sup> Professor Titular dos cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC; Pós-Doutor pela Universidad Alicante, Espanha 2013/4; Pós-Doutor pelo Centre of Environmental Law, Macquarie University - Sydney - Austrália 2005/6; Doutor em Direito Ambiental pela UFSC, com estágio de doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; mestre em Direito pela University College London; Membro e Consultor da IUCN - The World Conservation Union - Comissão on Environmental Law (Steering Committee); Ex Presidente do Instituto "O Direito por um Planeta Verde (2013-2018); Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, do CNPq. Publicou e organizou várias obras e artigos em periódicos nacionais e estrangeiros. É membro do Conselho Científico da Revista de Direito Ambiental da Editora Revista dos Tribunais, além de ser sócio-fundador da Aprodab - Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil. Foi tutor do PET/MEC. Bolsista e Consultor Ad Hoc do CNPq e Fapesc. Prêmio Pesquisador Destaque da Universidade Federal de Santa Catarina. 2011. Membro Eleito do Governing Board (Conselho Administrativo) da IUCN Academy of Environmental Law (2015 a 2018). Prêmio Tese Capes 2019, categoria orientador, Capes. Prêmio Medalha Professor João David Ferreira Lima da Câmara Municipal de Florianópolis, 2020. ( <http://lattes.cnpq.br/8355884296691738> )

<sup>4</sup> Em 8 de abril de 2021 foi realizado o webinar "Lagoa da Conceição e Direitos da Natureza: Juridicidade Ecológica", que pode ser acessado no hiperlink: <https://www.youtube.com/watch?v=kz14nQxuMG0>.

aqui apresentada: **1) Importância Histórica, Sociológica, Econômica e Cultural da Lagoa da Conceição/Concretização da Norma Ambiental:** Carmen Rial, Isabel Pinheiro de Paula Couto e Giorgia Sena Martins; **2) Fragilidade Natural da Lagoa da Conceição:** Luiz Fernando Scheibe; **3) A Lagoa da Conceição como Sujeito de Direitos:** Tiago Fensterseifer, Fernanda Cavedon, Patryck Araújo Ayala e Mariana Coelho; **4) Há que se fazer frente à Irresponsabilidade Organizada e ao Estado de Coisas Inconstitucional:** José Rubens Morato Leite, Maria Leonor Ferreira, Bruno Peixoto, Tiago Fensterseifer e Fernanda Cavedon; **5) A solução vem de uma mudança de paradigma - uma abordagem sistêmica, ecologizada, fundada no metabolismo social, na justiça ecológica:** Kamila Pope, Melissa Ely Melo, Valeriana Broetto, Elisa Fiorini, Giorgia Sena Martins, Letícia Albuquerque, Leatrice Faraco; **6) A saída prática é a Governança Socioecológica:** Kamila Pope, Melissa Ely Melo, Valeriana Broetto, Elisa Fiorini, Fernanda Cavedon, Bruno Peixoto, Giorgia Sena Martins; foi oferecido mapa mental que ilustra os pareceres:



Os pareceres, estudos e manifestações compõem a petição inicial e dela fazem parte. Ainda, figuras elaboradas pelos colaboradores (mapas mentais) ilustram questões retratadas na inicial, estando também todas anexas em formato *pdf*, de modo a permitir sua visualização em formato aumentado.

Além disso, com o fito de demonstrar a esse Juízo todo o exposto acima, foi elaborado especialmente para esta demanda uma produção de vídeo acerca do trabalho de campo realizado, por equipe incluindo cinegrafista profissional da área ambiental, contando com depoimentos de nativos locais e profissionais técnicos, sobre a

situação da Lagoa<sup>5</sup>, estando acessível a V. Ex<sup>a</sup> no seguinte link: <https://tinyurl.com/7nyue3pc> (utilizando-se a senha SOSLAGOA).

### III. DA LEGITIMIDADE ATIVA

---

A presente ação civil pública tem como objeto a tutela de direitos difusos e coletivos, incluindo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e outros bens e direitos de valor estético, histórico, turístico e paisagístico, nos termos dos incisos I, III e IV do art. 1º da Lei nº 7.347/1985.

Além disso, figuram como autoras associações civis fundadas há mais de um ano e que possuem dentre suas finalidades institucionais a proteção de tais direitos (conforme Estatutos Sociais anexos - doc. anexos). Portanto, nos termos do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, está devidamente demonstrada a legitimidade das entidades autoras.

### IV. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

---

A presente ação de natureza estrutural visa a resguardar a integridade ecológica da Lagoa da Conceição e, como tal, é uma demanda que se projeta do presente ao futuro, não tendo o objetivo de apurar ilícitos, atos ou omissões lesivas, mas reunir a atuação dos órgãos e entidades com atribuições relacionadas à finalidade a que se destina esta causa.

A União figura no **polo ativo da ACP nº 5004793-41.2021.4.04.7200**, na qualidade de assistente do Ministério Público Federal, haja vista que a boa governança da Lagoa da Conceição afeta positivamente bens da União, assim como as atribuições de autarquias federais, o que atrai a competência da Justiça Federal para o julgamento da presente demanda, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal.

A área da Lagoa da Conceição envolve terrenos de marinha e acrescidos que são considerados **bens da União** (art. 20, VII, CF), inclusive o próprio elemento hídrico (art. 20, III, CF; Decreto-Lei nº 9.760/1946). E a sua proteção por meio das medidas estruturantes propostas visa evitar a multiplicidade de ações individuais relacionadas, sendo economicamente benéfica à União, o que autoriza a sua intervenção (art. 5º, parágrafo único, Lei nº 9.469/1997). Além disso, a Mata Atlântica e a Zona Costeira nela existentes são **patrimônio nacional** (art. 225, §4º, CF), o que, em conjunto com o **patrimônio cultural brasileiro** (art. 216, CF), também existente no local, atraem proteção excepcionalíssima da ordem jurídica.

A proteção dos remanescentes de Mata Atlântica do entorno da Lagoa da Conceição ainda pode afetar interesse direto do IBAMA, nas hipóteses em que necessária anuência prévia para supressão de vegetação (**art. 14, §1º, Lei nº 11.428/06; Decreto nº**

---

<sup>5</sup> O vídeo foi filmado e produzido por Todd Southgate, mestre em estudos ambientais, Toronto / Canadá, jornalista, cineasta ambiental, diretor de fotografia do premiado documentário Biggest and Baddest (Animal Planet / Discovery). Southgate também é conhecido por dirigir o documentário de Belo Monte, After the Flood (2016), e outros documentários importantes como Democracy (2013), Sorry for the Inconvenience (2015), A questão Animal (2010) Climate Change, Changes of Lives (2006) e Em nome do Progre\$\$o (2005). [www.toddsouthgate.com](http://www.toddsouthgate.com)

**6.660/08, art. 19, II<sup>6</sup>**). Some-se a isso a incumbência de gestão do patrimônio nacional da Zona Costeira (**Lei nº 7.661/1988; Resolução 01/90, da CIRM<sup>7</sup>; Decreto nº 5.300/2004**), bem como o fato de seu corpo técnico já estar contribuindo com a recuperação ambiental de ocupações irregulares na Lagoa da Conceição, por meio da aprovação de determinados PRAD's<sup>8</sup>.

Também, a partir do levantamento realizado pelo projeto "Florianópolis Arqueológica" (LEIA/UFSC)<sup>9</sup>, **há inúmeros sítios arqueológicos na bacia da Lagoa da Conceição<sup>10</sup>**, estando boa parte já registrada no CNSA/IPHAN<sup>11</sup> e outros em fase de estudo. Os sítios arqueológicos são bens da União (art. 20, X, CF) e constituem patrimônio cultural (art. 216, CF) que atrai o interesse do Poder Público (Lei nº 3.924/1961), em especial, do IPHAN (art. 46, Lei nº 378/1937).

Por fim, em razão de a bacia da Lagoa da Conceição desaguar, por meio do Canal da Barra, na **Zona de Amortecimento da REBIO Arvoredo** (criada pelo Decreto Federal nº 99.142/1990), unidade de conservação federal cuja gestão é de atribuição do ICMBio (art. 1º, I e IV, Lei nº 11.516/2007); e dos prejuízos e carga de poluição afetarem o interesse concreto da **Base Avançada/TAMAR do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação** (Portaria 554/2020, do MMA/ICMBio)<sup>12</sup>, há também interesse específico do próprio ICMBio. Outro ponto que atrai o interesse da referida autarquia federal é a sua finalidade específica em promover proteção, preservação e conservação da biodiversidade (art. 1º, III, Lei nº 11.516/2007).

Dessa forma, entende-se que a União e as autarquias federais supramencionadas devem ser instadas a se manifestar sobre o interesse de compor o polo ativo desta demanda.

## V. DA DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA

---

Nos termos da Lei nº 7.347/1985 (art. 2º, parágrafo único), há prevenção funcional deste Juízo para processar e julgar a presente ação, haja vista o vínculo com a **ação civil pública nº 5004793-41.2021.4.04.7200**, ajuizada pelo MPF/SC, que abarca, ainda que parcialmente, fatos comuns ou relacionados.

---

<sup>6</sup> Art. 19. Além da autorização do órgão ambiental competente, prevista no art. 14 da Lei nº 11.428, de 2006, será necessária a anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, de que trata o §1º do referido artigo, somente quando a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração ultrapassar os limites a seguir estabelecidos: I - cinquenta hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente; ou II - três hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente, quando localizada em área urbana ou região metropolitana (Decreto 6.660/08).

<sup>7</sup> Comissão Interministerial para os Recursos do Mar.

<sup>8</sup> TRF4, AC 5023733-64.2015.4.04.7200, TERCEIRA TURMA, Rel. MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 01/08/2018.

<sup>9</sup> Laboratório de Estudos Interdisciplinares em Arqueologia da Universidade Federal de Santa Catarina.

<sup>10</sup> No mapa interativo vinculado ao referido projeto (<https://floripaarqueologica.com.br/mapa/>), foram identificados 10 sambaquis pré-coloniais (São João do Rio Vermelho I; Porto do Rio Vermelho II; Campo do Casqueiro; Campo da Barra II; Rio da Barra da Lagoa; Sambaqui do Leca; Freguesia do Canto da Lagoa I; Canto da Lagoa II; Ponta das Almas; Canto dos Araçás); 02 sambaquis com cerâmica Guarani pré-coloniais (Porto do Rio Vermelho I; Canto da Lagoa I; 01 sítio arqueológico Guarani pré-colonial (Estação Florestal IV)); 04 sítios líticos pré-coloniais (Dunas da Lagoa II; Dunas da Lagoa III; Dunas da Lagoa IV; Dunas da Lagoa V).

<sup>11</sup> Para consulta no CNSA/ SGPA: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1699>

<sup>12</sup> Para mais informações: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-554-de-25-de-maio-de-2020-258912993>

A causa de pedir aqui veiculada é mais abrangente que a da ACP mencionada, ainda que ambas busquem, sob diferentes enfoques e perspectivas, soluções frente às inconformidades, ilícitos e irregularidades que se relacionam aos recentes acidentes da ETE da CASAN e ao grave risco de perecimento da Lagoa da Conceição. Ademais, as medidas estruturais pretendidas na presente demanda acarretarão reflexos positivos àquela ACP, reforçando, mais uma vez, a distribuição por prevenção, permitindo otimização de procedimentos, economia processual e coerência decisória.

Assim, a existência de vínculo entre os objetos litigiosos de ambas ações, que tratam de formas diversas de mesma situação fática ensejadora, podendo haver risco de decisões conflitantes ou contraditórias (art. 55, §3º, CPC), justifica a prevenção deste MM. Juízo para processar e julgar a presente ação.

## VI. DO CONJUNTO DOS FATOS

---

### 1. LAGOA DA CONCEIÇÃO | REDE DE PROCESSOS SOCIOECOLÓGICOS

A Lagoa da Conceição não se resume à soma dos elementos naturais que compõem a sua bacia hidrográfica. Além de garantir a sobrevivência de animais humanos e não-humanos, de se formar a partir de elementos bióticos e abióticos, e de garantir diversas e complexas relações inter-sistêmicas, tal ente natural, em sua integralidade, integra a comunidade de justiça socioecológica<sup>13</sup>. Com efeito, o perecimento da Lagoa da Conceição coloca em risco as relações inter-sistêmicas produzidas social, econômica e ecologicamente.

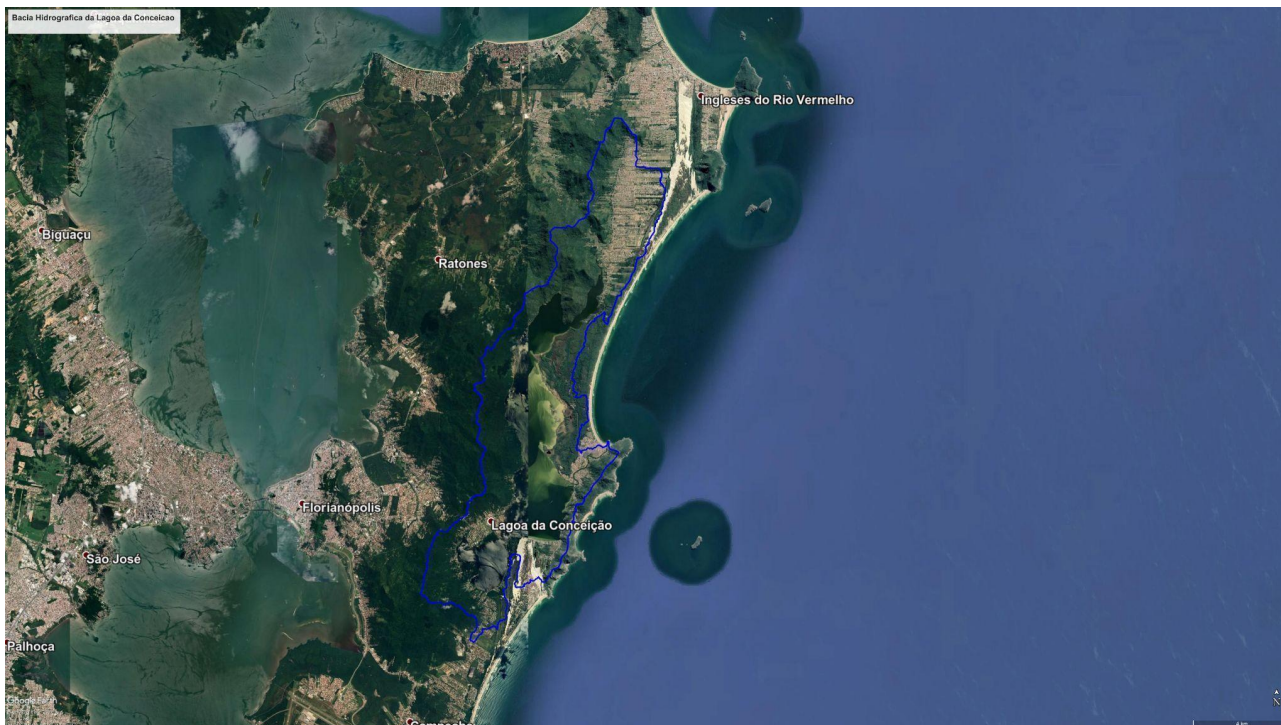
Os pedidos da presente ação civil pública tomam como limites, por conseguinte, a bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição<sup>14</sup>, objetivando a **proteção não fragmentada e integral de seus ecossistemas e comunidades que dela dependem**.

---

<sup>13</sup> MELO, Melissa Ely; POPE, Kamila; BROETTO, Valeriana A.; BECKHAUSER, Elisa F. (**PARECER ANEXO**)

<sup>14</sup> A bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição corresponde a um complexo de ecossistemas associados situados em um extenso ambiente lagunar de forma alongada, com 13,5 quilômetros (sentido norte/sul), conectado ao mar pelo canal da Barra da Lagoa, conformando três subsistemas (Lagoa do Meio, de Cima e de Baixo). Este complexo está integrado por (i) águas doces, provenientes, de afluentes e canais de drenagem existentes em sua maioria nas regiões da Costa da Lagoa, do Canto dos Araçás, do Canto da Lagoa e do Maciço da Costeira; (ii) águas salgadas, que ingressam através do referido canal, a partir das praias Barra da Lagoa e Moçambique, especificamente, no subsistema da Lagoa do Meio; e (iii) corpo lagunar, caracterizado por um solo “arenoso com sedimentos finos, siltsosos e matéria orgânica (lodo) nas partes fundas e abrigadas dos ventos, bem como nas desembocaduras de rios” (BARBOSA, Tereza C. P. Ecolagoa: um breve documento sobre a ecologia da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição. Florianópolis: Editora Gráfica Pallotti, 2003, p. 12/13).





Fonte: SANTA CATARINA (SC). Levantamento aerofotogramétrico de 2010 a 2012: Restituição de hidrografia. Ottobacias. 2014. Digital. Escala 1:5.000. Disponível em: <http://www.sigsc.sds.sc.gov.br>. Acesso em: 03 mai. 2021.

## 1.1 Relevância Ecológica, Climática e Fragilidade Geológica

Trata-se de um ecossistema na interface oceano/terra complexo e altamente produtivo<sup>15</sup>. Por estar situada em uma ilha, a Ilha de Santa Catarina, faz parte de um quadro natural em constante transformação, com importantes modificações geológicas, geomorfológicas e ambientais. Especificamente, a Lagoa da Conceição está inserida na zona de **"planícies costeiras com terraços mais elevados e mais rebaixados, várzeas, feixes de arcos praias, dunas, lagoas, depressões úmidas"**, onde também está a maior fragilidade em relação às interferências humanas (ou "antrópicas", palavra que já carrega em si a conotação de prejuízo às condições naturais dos espaços)", com riscos de comportamentos geológicos imprevisíveis, frente a uma formação geológica ainda em andamento<sup>16</sup>.

Essa fragilidade geológica repercute com a sua relevância e também fragilidade ecológica, em razão da Lagoa da Conceição abrigar distintas espécies de fauna e flora e proporcionar diversos serviços ecológicos essenciais, em todo caso dependentes de uma água de qualidade. De acordo com estudo citado em Parecer anexo<sup>17</sup>:

**[...] verificou-se a existência de 9 principais sistemas ambientais, responsáveis por diversos serviços ecológicos que beneficiam 11 grandes grupos de atores sociais.** Entre estes 9 sistemas ambientais foi constatado

<sup>15</sup> BARBOSA, Tereza Cristina Pereira. Ecologia: um breve documento sobre a ecologia da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição. Florianópolis: Editora Gráfica Pallotti, 2003, p. 11.

<sup>16</sup> SCHEIBE, Luiz Fernando. (**PARECER ANEXO**)

<sup>17</sup> Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/192086/Bruno\\_Perez\\_SERVICOS%20-ECOSSISTEMICOS%20E%20GESTAO%20NA%20LAGOA%20DA%20CONCEICAO\\_FLORIANOPOLIS\\_SC.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/192086/Bruno_Perez_SERVICOS%20-ECOSSISTEMICOS%20E%20GESTAO%20NA%20LAGOA%20DA%20CONCEICAO_FLORIANOPOLIS_SC.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

**um forte elo de ligação entre todos eles, a água, que por sua vez apresenta indícios de crescente degradação (poluição) na bacia hidrográfica a Lagoa da Conceição.** Se todos os elementos deste sistema estão conectados pela água, sua poluição se torna um tema de extrema preocupação, já que os 9 sistemas ambientais, os 11 grupos de atores sociais e uma grande economia existente ligada ao SLC, encontram-se ameaçados

**Tudo isso ainda se torna mais preocupante ao constatar-se que um instrumento de gestão repleto de fragilidades,** que não segue os princípios básicos da gestão costeira integrada, e não possui mecanismo de monitoramento, é o único responsável pela gestão deste ambiente" (PEREZ, Bruno Henrique Moreira Miguez. Serviços Ecosistêmicos e Gestão na Lagoa da Conceição. Trabalho de Conclusão de Curso. UFSC. 2017)<sup>18</sup>. (grifamos)

A importância da Lagoa da Conceição para a conservação da biodiversidade também se justifica pela existência de um complexo mosaico de dunas, restingas e florestas, reconhecidas como integrantes do bioma Mata Atlântica, inclusive em estágios avançado de regeneração, além do ambiente aquático<sup>19</sup>. Por essa razão, boa parte do seu entorno ou já é reconhecida como unidade de conservação — (i) Parque Estadual do Rio Vermelho; (ii) Monumento Natural Municipal da Galheta; e (iii) Parque Municipal das Dunas — ou é objeto de proposta em fase de implementação, como é o caso do Refúgio de Vida Silvestre Municipal Meiembipe, que engloba quase em sua totalidade a região da Costa da Lagoa<sup>20</sup>.

Toda essa **gama de funções ecológicas** exercida por ambientes da zona costeira que, como a Lagoa da Conceição, propiciam a **interface entre os ecossistemas terrestres e marinhos**, é de amplo conhecimento dos órgãos públicos, já tendo o Ministério do Meio Ambiente publicado substancial estudo para “Avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade nos biomas brasileiros”<sup>21</sup>, comprovando essas características ecológicas.

O mesmo estudo põe em destaque a **grande importância ecológica e social** das regiões estuarinas<sup>22</sup>, considerando fundamental a preservação dos processos

---

<sup>18</sup> MELO, Melissa Ely; POPE, Kamila; BROETTO, Valeriana A.; BECKHAUSER, Elisa F. (**PARECER ANEXO**)

<sup>19</sup> Tal afirmação pode ser confirmada junto ao sistema de geoprocessamento da PMF, disponível em: <http://geo.pmf.sc.gov.br>.

<sup>20</sup> De acordo com os trabalhos técnicos para a implementação dessa proposta: É importante destacar que a área indicada para abrigar a futura Unidade de Conservação se constitui hoje em um importante refúgio e corredor ecológico, tanto para a flora quanto para a fauna. Muitas das espécies típicas e características das florestas maduras, hoje raras e algumas já reconhecidas formalmente como ameaçadas de extinção, ainda resguardam indivíduos nesta área, tornando assim este espaço estratégico para a conservação e recuperação populacional destas espécies, justificando-se plenamente o esforço da sociedade para garantir a conservação deste espaço singular da Ilha de Santa Catarina. (PMF/ FLORAM. Relatório Técnico nº 001/2020 - DEPUC. Estudos preliminares para a criação do "Refúgio de vida silvestre municipal Meiembipe". 2020. Disponível em: [https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/17\\_07\\_2020\\_21.17.49.9ac0a0da47064399220920-2c22a99bca.pdf](https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/17_07_2020_21.17.49.9ac0a0da47064399220920-2c22a99bca.pdf))

<sup>21</sup> “A Zona Costeira, como região de interface entre os ecossistemas terrestres e marinhos, é responsável por ampla gama de “funções ecológicas”, tais como: a prevenção de inundações, da intrusão salina e da erosão costeira; a proteção contra tempestades; a reciclagem de nutrientes e de substâncias poluidoras; e a provisão de habitats e recursos para uma variedade de espécies exploradas, direta ou indiretamente. A biodiversidade exerce papel fundamental na maior parte desses mecanismos reguladores, contribuindo para a caracterização do conjunto da Zona Costeira como um “recurso finito”, resultante de um sistema complexo e sensível, abrigando extraordinária inter-relação de processos e pressões” (MMA - Ministério do Meio Ambiente. Avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade nos biomas brasileiros. Brasília: MMA/SBF, 2002. p. 270. Disponível em: [http://www.biodiversidade.rs.gov.br/arquivos/BiodiversidadeBrasileira\\_MMA.pdf](http://www.biodiversidade.rs.gov.br/arquivos/BiodiversidadeBrasileira_MMA.pdf)).

<sup>22</sup> “A grande importância ecológica e social dos estuários fundamenta-se, principalmente, nos habitats rasos, muitos

ecológicos desses ecossistemas, e apontando **recomendações** aos órgãos ambientais e ao Poder Público no sentido de “**evitar o lançamento de efluentes domésticos e industriais não-tratados, diretamente nas regiões estuarinas**”, bem como “**evitar a implementação de loteamentos, construções de pontes, estradas, obras portuárias etc., sem os devidos estudos de impacto ambiental**”. Estas medidas, a toda evidência, não estão sendo satisfatoriamente atendidas na proteção da Lagoa da Conceição, dado o crescente avanço do processo de degradação que vem sendo apontado por estudos técnicos antigos e recentes.

Além disso, é mister também mencionar que, no contexto das mudanças climáticas, em que se nota um aumento na intensidade e na quantidade de eventos extremos, sobretudo na faixa litorânea, os ecossistemas da Lagoa da Conceição podem exercer um papel central. A partir de uma perspectiva sistêmica, ao mesmo tempo em que os ecossistemas e as comunidades do entorno da região se encontram mais vulneráveis aos efeitos do aumento da temperatura global (aumento do nível do mar, ocorrência de temporais e furacões<sup>23</sup>), os serviços ecossistêmicos prestados pela Lagoa da Conceição são de suma importância no âmbito da adaptação às mudanças climáticas, sobretudo na capacidade de resiliência dessas áreas<sup>24</sup>.

## 1.2 Contexto Histórico e Sociocultural

A origem da ocupação da região remonta à própria origem do Distrito da Lagoa da Conceição, fundado a partir da Provisão Régia de 07/06/1750. Desde tal época, vários núcleos foram sendo estabelecidos numa área estimada em 55,28 Km<sup>2</sup> — Freguesia da Lagoa, atualmente conhecida por “**Centrinho da Lagoa**”, **Canto da Lagoa**, **Barra da Lagoa**, **Retiro da Lagoa**, **Costa da Lagoa**, **Canto dos Araçás**, **Praia e Monumento Natural Municipal da Galheta**, **Praia Mole**, **Praia e as Dunas da Joaquina** e **o Porto da Lagoa**.

Não obstante, “é importante destacar para além disso que as referências às primeiras sociedades que habitaram essa região fazem alusão aos **povos Sambaquis, Itararés e Carijós**”<sup>25</sup>, havendo, inclusive, inúmeros sítios arqueológicos no entorno.

Destaca-se que **a região integra dinâmicas socioculturais próprias, com características típicas de comunidades de pescadores ainda bastante presentes**. A Barra da Lagoa, por exemplo, já nos anos 90 era considerada o maior reduto de pescadores da Ilha de Santa Catarina, cultura que, duas décadas depois, ainda permanece bastante viva.

---

deles vegetados, dominados por marismas, manguezais e fundos de gramíneas e macroalgas submersas, que funcionam como áreas de criação. Estes habitats, geralmente localizados em enseadas e baías protegidas, são muito suscetíveis a efeitos antrópicos agudos que causam a erosão ou o assoreamento. Efeitos crônicos, decorrentes de alterações da circulação ou do lançamento de efluentes, que provoquem aumento dos teores de matéria orgânica e da demanda dos teores de oxigênio, também podem ser extremamente danosos em baías e enseadas. Deve ser considerado, ainda, que os distintos habitats estuarinos encontram-se interligados por meio de contínua retroalimentação dos processos de produção e consumo, sendo fundamental a preservação dessas áreas para a manutenção da importância ecológica e econômica das regiões estuarinas. Idem p. 277.

<sup>23</sup> Vale lembrar da catastrófica passagem do Ciclone Extratropical ou Furacão Catarina: <https://ndmais.com.br/tempo/furacao-catarina-que-matou-11-pessoas-completa-17-anos/>

<sup>24</sup> Sobre adaptação baseada em ecossistemas (ABE) na costa brasileira: <https://www.conservation.org/brasil/iniciativas-atuais/adaptacao-baseada-em-ecossistemas-para-reduzir-os-efeitos-das-mudancas-climaticas>

<sup>25</sup> RIAL, Carmen Silva; PAULA COUTO, Isabel Pinheiro de. (**PARECER ANEXO**)

A Costa da Lagoa, por sua vez, foi tombada como Patrimônio Histórico e Natural de Florianópolis (Decreto Municipal nº 247/86<sup>26</sup>). Em que pese, originalmente, a comunidade ter o seu modo de vida baseado principalmente na agricultura, a atividade pesqueira no entorno da sua famosa gastronomia constitui fonte de renda para diversas famílias e a própria identidade da população local, bastante integrada à Natureza<sup>27</sup>.

Os núcleos que compõem a Lagoa da Conceição também guardam muitos outros traços da tradição açoriana de subsistência decorrente da pesca, o cultivo de determinados gêneros agrícolas, a criação de animais para consumo próprio e a renda de bilro, dinâmica sociocultural que também pode ser encontrada, por exemplo, no Canto da Lagoa e até mesmo no “Centrinho da Lagoa”.



Fonte: Todd Southgate

Cabe destacar que **a qualidade da água é de suma importância para a identidade das comunidades da região**. Trata-se de valor que resgata a própria história local, uma vez que o fluxo da água orientou e, inclusive, determinou a localização de casas, caminhos e outros sítios de importância histórico-cultural<sup>28</sup>.

No âmbito econômico, destaca-se que uma das principais atividades econômicas essenciais, a pesca, tem sido afetada drasticamente por "constantes intervenções humanas no ecossistema lagunar (poluição, ocupações irregulares, abertura do canal da barra, pesca predatória)".<sup>29</sup> Além disso, a própria qualidade da água, que possibilita a pesca e o desenvolvimento da cultura e tradição local, está diretamente associada com uma das principais atividades econômicas do município, o turismo<sup>30</sup>. Desse modo, a degradação do ecossistema da Lagoa da Conceição atinge a própria economia de Florianópolis/SC.

<sup>26</sup> Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/floram/index.php?cms=areas+de+preservacao&menu=0>.

<sup>27</sup> Segundo trecho do trabalho da socióloga Sílvia Gimeno, citado por Rial e Paula Couto (**PARECER ANEXO**): "Ao longo da infância são adquiridos e desenvolvidos [esses saberes]: o conhecimento dos ventos, das mares, das luas e da navegação para o exercício do trabalho pesqueiro; conhecimento da mata, sua fauna e flora, das estações de plantio e colheita, das espécies cultiváveis e suas exigências para o exercício do trabalho agrícola".

<sup>28</sup> RIAL, C. Mar de Dentro: A Transformação do Espaço Social na Lagoa da Conceição, 1990, p.83.

<sup>29</sup> RIAL, Carmen Silva; PAULA COUTO, Isabel Pinheiro de. (**PARECER ANEXO**)

<sup>30</sup> Idem.

A degradação da Lagoa da Conceição implica a destruição de valores cruciais para a cidade, bem como representa o desaparecimento de parte significativa da história local e de seu riquíssimo ecossistema que até quatro décadas atrás era fonte de vida pulsante, nas palavras de Alesio dos Passos e Aurélio Tertuliano (nativos que nasceram na região nos anos 50): “[...] antes de 1982, quando a Lagoa se fechava, os peixes eram capturados com a mão”<sup>31</sup>.

Deste modo, não há mais como conceber a continuação de um *modus operandi* baseado em um sistema que não abrange a complexidade local e que, pelo contrário, o conduz ao colapso absoluto. O que está em jogo são vidas inteiras de uma região que agoniza diante de reiteradas tragédias, sendo a preservação da Lagoa da Conceição um imperativo:

A Lagoa - ou Mar de Dentro, como era chamada pelos antigos moradores que a opunham assim ao Mar de Fora, o mar – sempre foi mais do que um lugar de buscar o sustento familiar, dentro de uma lógica prática. Era, sim, o lugar da pesca, inicialmente complemento da agricultura no sustento familiar, como nos mostrou o trabalho pioneiro da antropóloga Anamaria Beck. E mais tarde tornou-se o pilar de sustentação de outra atividade econômica importantíssima para a sobrevivência de muitos de seus habitantes: o turismo. Apenas por essa razão já seria fundamental sua preservação. Porém, para além dessa utilidade prática, a Lagoa sempre foi o pilar da identidade de muitos dos seus moradores. “Eu sou da Lagoa” diziam e dizem os moradores da Costa, do Canto, da Barra e de todos os lugares onde as águas da laguna tocam. “Eu sou da Lagoa” é um modo de unir lugar e pessoa, simbolicamente. **Assim, preservar a Lagoa não é apenas defender um símbolo de Florianópolis, um marco do turismo presente e futuro, um complemento econômico significativo para muitas famílias. Preservar a Lagoa é preservar um significado identitário de crianças e adultos, jovens e velhos, nascidos ou não ali, que se sentem pertencendo a esse lugar.** O tempo agregou outros significados e atividades à Lagoa, sem com isso esvaziar o forte impacto que mantém nos imaginários de seus moradores e o encantamento que provoca nos seus visitantes.<sup>32</sup>

### 1.3 Estado de Degradação | Risco de Polecimento

**A degradação e o risco de polecimento do relevante mas frágil ecossistema Lagoa da Conceição já foi objeto de inúmeros estudos realizados no decorrer de vários anos.** De acordo com diagnóstico ambiental elaborado ainda na década de 90, há muito tempo tem-se alertado sobre as causas e as implicações que o desrespeito às condicionantes ambientais tem acarretado para a região.

[...] O desrespeito às condicionantes impostas pelas características naturais da área, certamente, **implicarão em perda da qualidade ambiental e dos potenciais de usos ambiental e economicamente viáveis;** A perda da qualidade ambiental do meio natural pode determinar a redução e, quando em graus acentuados e/ou contínuos de impacto negativo, até na perda de potenciais ambientais e economicamente viáveis e produtivos ainda não suficientemente conhecidos, como aqueles advindos dos recursos vegetais, faunísticos, aquícolas e paisagísticos.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> BARBOSA, Tereza Cristina Pereira. Ecolagoa: um breve documento sobre a ecologia da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição. Florianópolis: Editora Gráfica Pallotti, p. 19, 2003.

<sup>32</sup> RIAL, Carmen Silva; PAULA COUTO, Isabel Pinheiro de. (**PARECER ANEXO**).

<sup>33</sup> HAUFF, Shirley Noely. Diagnóstico Ambiental Integrado da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição. Dissertação de Mestrado. UFSC. 1996. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30357682.pdf>

Ao se atentar para a situação atual, resta evidente que, de fato, o que já se premeditava naquela época terminou por se comprovar: a perda da qualidade ambiental desse importante, complexo e frágil ecossistema. Em decorrência de descaso estrutural e de ações desarticuladas para sua proteção, que não são um episódio específico ou elemento isolado, tem-se constatado um estado de degradação cada vez mais grave para a Lagoa da Conceição, havendo fundados sinais do seu perecimento.

A poluição cumulativa, notadamente nas cadeias alimentares dos animais, agravada por impactos do desmatamento, da destruição de nascentes, da canalização de cursos d'água, dentre outras formas de ocupação irregular em área de preservação permanente (APP), têm intensificado cada vez mais a deflagração de um cenário de irreversibilidade.

**A continuar o estado de coisas, o prazo da vida da Lagoa da Conceição se extinguirá. Há também evidências científicas recentes bastante claras sobre essa afirmação.**

Um coletivo de pesquisadores e pesquisadoras de laboratórios vinculados à UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina) têm observando o grave aumento da poluição da Lagoa da Conceição com “elevadas concentrações de nutrientes nitrogenados, baixas concentrações de oxigênio dissolvido e níveis de coliformes termotolerantes bem acima do preconizado pela legislação”<sup>34</sup>. Esse Laudo Analítico (doc. anexo) elaborado pelos pesquisadores da UFSC e da FLORAM, datado de 3 de março de 2021, anotou ao final:

Conclui-se que a Lagoa da Conceição, em toda a sua extensão está apresentando uma condição de floração de algas rafidofíceas (*Fibrocapsa* cf. *japonica*) e na iminência de florações de outras microalgas (ex.: diatomáceas). Florações de rafidofíceas são conhecidas na literatura científica por “marés marrons” (brown tides) e causam mortalidades de peixes e risco de intoxicação de seres humanos por consumo de pescado e contato primário com material concentrado das florações. A amplitude de distribuição da floração é elevada e nunca foi registrada na Lagoa da Conceição. Processos físicos e meteorológicos podem concentrar a biomassa causando problemas agudos de intoxicação, mortalidade de animais aquáticos e eventual hipoxia da água por decomposição. *Fibrocapsa japonica* pode encistar-se e voltar a irromper florações em momentos futuros se situações favoráveis à sua proliferação venham a ocorrer novamente.

De acordo com relatório<sup>35</sup> (doc. anexo) do Projeto Ecoando Sustentabilidade (PES), Laboratório de Biodiversidade e Conservação Marinha – LBCM, Laboratório de Ficologia – LAFIC, Laboratório de Oceanografia Química e Biogeoquímica Marinha – LOQUI, Núcleo de Estudos do Mar (NEMAR) e Veleiro Eco, muito embora não seja possível aferir a determinação do momento de colapso do sistema, em virtude da alta suscetibilidade da Lagoa da Conceição, existem evidências dos riscos e das possibilidades reais de se ultrapassar o seu limite ecológico.

---

<sup>34</sup> RÖRIG, Leonardo R. (Laboratório de Ficologia - UFSC); BASTOS, Eduardo de Oliveira (Laboratório de Ficologia - UFSC); HENNEMANN, Mariana Coutinho (FLORAM); FERNANDES, David Vieira da Rosa. Laudo Analítico: Análise qualitativa e quantitativa do fitoplâncton (microalgas) em amostras da Lagoa da Conceição (Florianópolis – SC) coletadas em 03 de março de 2021.

<sup>35</sup>Relatório: Os primeiros 15 dias após o Rompimento da Barragem da LEI-CASAN.

Cumpra sublinhar, ainda, que os inúmeros profissionais, das mais diversas áreas, que participaram da realização desse trabalho técnico afirmam de forma categórica a situação de tribulação aguda enfrentada pela Lagoa da Conceição, que resulta de **problema histórico envolvendo o despejo de efluentes de modo impróprio e ilegal no sistema lagunar**. Nesse sentido, a Professora Alessandra Fonseca, do Departamento de Coordenação Especial de Oceanografia/UFSC, relata (doc. anexo) de forma enfática que (*ipsis litteris*):

80% da matéria que entra fica retida nesse sistema. Então é uma carga muito grande numa condição aguda considerando que **já existe um problema crônico**. Então saturou a Lagoa e aí a gente está tendo vários eventos de mortandade de peixes que está ligado a nutrição da água.

Colhe-se do mesmo trabalho a análise técnica (doc. anexo) do Professor do Departamento de Ecologia e Oceanografia/UFSC, Paulo Horta, que enfatiza a condição grave com relação ao tempo de recuperação do ecossistema da Lagoa, mencionando (*ipsis litteris*):

Pode levar anos ou décadas, você entendeu, para ser resolvido sozinho. **Se não houver intervenção a situação é muito grave**. Tem que intervir, agora é a hora de intervir e tentar ajudar a Lagoa, né?

Neste sentido, traz-se figura que elucida o processo de mudança (piora) na qualidade da água no ecossistema da Lagoa da Conceição, considerando a inadequada gestão sanitária que provoca o agravamento da mortandade de espécies e da fauna local:



Fonte: Figura retirada da Nota Técnica 03/PES/2021

Cabe ressaltar que as condições de tratamento de efluentes na ETE Barra da Lagoa e ETE Lagoa da Conceição têm impacto direto do estado de degradação e no risco de perecimento do ecossistema da Lagoa da Conceição. Ressalta-se que ambas realizam apenas tratamento secundário, ou seja, tratam a matéria orgânica do efluente, mas não removem totalmente o nitrogênio e o fósforo da água, de modo que favorecem o aumento de produtores primários, algas ou microalgas, que consomem o oxigênio da água, levando à eutrofização<sup>36</sup> e, conseqüentemente, à morte de diversas espécies.

<sup>36</sup> Eutrofização: aumento da concentração de nutrientes em águas naturais, doces ou salinas, decorrente de processo natural ou antrópico do fornecimento ou liberação de nutrientes, principalmente nitratos e fosfato, acelerando o crescimento de algas e de formas mais desenvolvidas de vegetais, causador de deterioração da qualidade das águas. Constitui um dos principais problemas no gerenciamento dos recursos hídricos. Quando provocada pelo lançamento de águas residuárias ou de efluentes do seu tratamento em um lago. Águas doces: águas salinas; águas servidas; efluentes; tratamento de efluentes (KRIEGER, Maria da Graça et al. Dicionário de Direito Ambiental: terminologia das leis do

Segundo as constatações técnicas (doc. anexo) do Projeto Ecoando Sustentabilidade (PES):

O cenário aqui descrito representa a evolução do processo de eutrofização que **chegou a sua condição mais extrema**, uma crise distrófica, onde a falta generalizada de oxigênio afeta a estrutura da cadeia alimentar, pela morte de organismos representantes dos diferentes níveis e funções tróficas. **O estado trófico e os sintomas da eutrofização têm se intensificado na Lagoa da Conceição nas últimas décadas**, como resultado do aumento da urbanização e da baixa qualidade da gestão do esgotamento sanitário<sup>37</sup>.

Posteriormente ao extravasamento/rompimento da Barragem de Evapoinfiltração (LEI), o qual será mais especificamente abordado em seguida, houve o agravamento do cenário de colapso das condições bióticas da Lagoa da Conceição, como a Nota Técnica 03/PES/2021, de 25 de fevereiro de 2021, adverte:

Os dados disponíveis até o presente momento indicam que o **colapso** da mortalidade observada na porção Norte da Lagoa da Conceição está relacionado com um cenário complexo que envolve inclusive o deságua de efluentes da lagoa de evapoinfiltração da ETE-CASAN (LEI-CASAN), ocorrido no dia 25 de janeiro de 2021.

Sobre o tema, na Nota Técnica 04/PES/2021 (doc. anexo), de 08 de março de 2021, é feita a seguinte recomendação:

Assim, recomenda-se a execução de estudos para prever o tratamento terciário nas ETEs da CASAN inseridas na bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição, bem como Projetos de Educomunicação junto às comunidades, buscando a adequação dos sistemas de esgotamento sanitário com práticas através de um processo pedagógico e participativo.

Frisa-se, ainda dentro deste cenário, que os efluentes da ETE da Barra da Lagoa são lançados no Parque Estadual do Rio Vermelho, uma unidade de conservação que constitui ambiente sensível e necessita de proteção mais severa. A ETE da Lagoa, por sua vez, como já referido anteriormente, localiza-se em meio às dunas, que igualmente se constituem em unidade de conservação (Parque Natural Municipal das Dunas da Lagoa da Conceição – Lei Municipal 10.388/2018), portanto, um ecossistema frágil com características naturais relevantes ao meio ambiente.

Nesse sentido, no Laudo Analítico (doc. anexo) elaborado por pesquisadores do Laboratório de Ficologia da UFSC, em que foram coletadas amostras em **03 de março de 2021** e realizados testes qualitativo e quantitativos, extrai-se a seguinte conclusão:

Conclui-se que a Lagoa da Conceição, em toda a sua extensão está apresentando uma condição de floração de algas rafidofíceas (*Fibrocapsa* cf. *japonica*) e **na iminência de florações de outras microalgas** (ex.: diatomáceas). Florações de rafidofíceas são **conhecidas na literatura científica por “marés marrons” (brown tides) e causaram mortalidades de peixes e risco de intoxicação de seres humanos** por consumo de pescado e contato

---

meio ambiente. Porto Alegre/Brasília: Ed. Universidade/UFRGS/Procuradoria-Geral da República, 1998, p. 167).

<sup>37</sup> Laudo técnico do Projeto Ecoando sustentabilidade, Laboratório de Biodiversidade e Conservação Marinha – LBCM, Laboratório de Ficologia – LAFIC, Laboratório de Oceanografia Química e Biogeoquímica Marinha – LOQUI, Núcleo de Estudos do Mar (NEMAR) e Veleiro Eco.



primário com material concentrado das florações. A amplitude de distribuição da floração é elevada e nunca foi registrada na Lagoa da Conceição. Processos físicos e meteorológicos podem concentrar a biomassa **causando problemas agudos de intoxicação, mortalidade de animais aquáticos e eventual hipóxia da água por decomposição**. Fibrocapsa japonica pode encistar-se e voltar a irromper florações em momentos futuros se situações favoráveis à sua proliferação venham a ocorrer novamente.

**A situação, como já identificado, não é nova.** Nota Técnica (doc. anexo) sobre situação da Lagoa da Conceição, do Laboratório de Ficologia (LAFIC), Laboratório de Oceanografia Química e Biogeoquímica Marinha (LOQUI), Núcleo de Estudos do Mar (NEMAR), Veleiro Eco, Dra. Daniele Damasceno Silveira-Laboratório de Reuso de Águas (LaRA) – UFSC, comprova outro episódio recente, registrado em **maio de 2020**, veja-se:

No dia **14 de maio de 2020** foi constatada, por membros da comunidade da Lagoa da Conceição, extensas manchas de espuma na superfície da laguna, especialmente nas margens norte e leste do Canto da Lagoa, junto a ponte da avenida das Rendeiras e ao longo da rua Vereador Osni Ortiga. Após contato da comunidade e da imprensa, pesquisadores da UFSC foram ao local para averiguação, análises e coleta de material. No local, os pesquisadores verificaram que **as manchas (tecnicamente chamada de espuma) estavam amplamente distribuídas pelo Canto da Lagoa, e se acumulavam nas margens norte e leste** devido a ação do vento sudeste, que sopra há alguns dias na região.

**Esses eventos têm se tornado cada vez mais frequentes na Lagoa da Conceição**, sendo mais visível no Canto da Lagoa, por este ser uma porção semifechada da lagoa, com circulação restrita e pouca renovação das águas. São sintomas claros da saturação de ocupação urbana nesse ambiente associada à deficiência de saneamento. Como observado, este processo resulta em declínio ou perda total da transparência da coluna de água, em baixas concentrações de oxigênio, produção de odores e um declínio geral na qualidade da água e no valor estético. A presença de peixes e crustáceos mortos reforçam uma das consequências das baixas concentrações de oxigênio observadas. A presença de espécies potencialmente produtora de toxinas enriquecendo essa espuma deve ser considerada com muita atenção, pois pode amplificar as perdas dos organismos já relatadas pela falta de oxigênio(Figura 2).

As **evidências de contaminação** por esgoto doméstico, reveladas pelas concentrações de **coliformes fecais acima do permitido** para garantir a saúde dos banhistas, reforçam as **advertências em relação ao ambiente ser impróprio para o banho e mesmo para o contato secundário (como práticas náuticas que pode ocasionar contato com a água)**. Em tempos de pandemia é fundamental destacar que as águas contaminadas com esgoto doméstico podem representar risco grave à saúde humana, pois estas podem ser veículo de inúmeras doenças de transmissão fecal-oral. A presença de rotavírus, adenovírus e hepatite-A já foram relatadas nas águas superficiais da grande Florianópolis, incluindo a da Lagoa da Conceição. A detecção do vírus SARS-CoV-2 em fezes, rios e esgoto foi recentemente relatada, levantando a hipótese de transmissão fecal-oral.

Para que as condições ambientais sejam recuperadas é recomendada a revisão do sistema de esgotamento e tratamento de efluentes, medidas estas acompanhadas por programas de biorremediação e restauração do ambiente em questão(Figura 3).

É importante que estes eventos sirvam de alerta para a **necessidade emergencial de uma gestão eficiente da bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição** por parte dos governantes, com a participação ativa da comunidade local.

Soluções eficientes, para que tenhamos ambientes saudáveis para a atual e as futuras gerações, exigem **recuperar as áreas marginais e alagadas do entorno** da laguna e dos rios que drenam para o sistema, os quais são filtros naturais da água; coletar e tratar os **efluentes domésticos** de forma eficiente para retirar matéria orgânica, nutrientes inorgânicos dissolvidos, patógenos e poluentes emergentes; garantir uma menor impermeabilização pela **diminuição da taxa de ocupação do solo** e pela instalação de equipamentos que garantam a maior purificação das águas pluviais, de abastecimentos e das águas subterrâneas (Figura 3). Para complementar um cenário que garanta soberania plena da população, é importante **que a comunidade seja esclarecida** sobre a legislação ambiental (por exemplo, resoluções 357/2005 e 430/2011 CONAMA) que trata sobre a qualidade da água, e normatiza seus possíveis usos.

A toda evidência, o conhecimento científico atual alerta, como já vinha sendo feito há décadas, para o grave comprometimento dos sinais vitais da Lagoa e para o agravamento dos riscos e danos em cenário futuro próximo, com risco de irreversibilidade. As evidências científicas nesse sentido são contundentes e já indicam um **quadro de colapso**, havendo diversos estudos de diferentes órgãos de pesquisa que corroboram essa constatação. Ainda que possam existir dúvidas quanto ao momento em que o colapso do ecossistema viria a ocorrer, existe **consenso científico quanto ao agravamento da degradação do ecossistema da Lagoa da Conceição**, realidade que autoriza a intervenção do Poder Judiciário.

## **2. DA CARACTERIZAÇÃO DE UM PROBLEMA ESTRUTURAL | DESCONFORMIDADES EVIDENTES E FALHAS NA GOVERNANÇA EXISTENTE**

Os evidentes e urgentes riscos de perecimento e de colapso da integridade ecossistêmica da Lagoa da Conceição, acima expostos, tornam evidente a ineficácia e inefetividade da gestão e da governança para a proteção, controle, monitoramento e fiscalização da qualidade ambiental deste ecossistema. Este é um problema complexo, reiterado no tempo, cuja causalidade apresenta contornos específicos relacionados à atuação de diversos atores.

Tal incapacidade reiterada acarreta prejuízos à efetividade de direitos fundamentais e resta evidenciada por diversos fatores: dificuldades para assegurar o cumprimento de decisões judiciais já transitadas em julgado; falhas no âmbito administrativo, inclusive desconsiderando auditorias realizadas; ausência do devido planejamento e cumprimento ineficiente de ações e planos; e inefetividade, inação e falta de cooperação e comunicação entre os diversos atores, inclusive com a sobreposição de comitês e outros órgãos instituídos.

Estes fatores supramencionados são de amplo conhecimento público, inclusive já com reflexos no âmbito deste Juízo, como é mister elucidar, ainda que sucinta e articuladamente, através de exemplos relevantes e ilustrativos dessa dificuldade.

## 2.1 Da Insuficiência de Decisões Mandamentais Isoladas Frente à Natureza Estrutural do Problema da Degradação da Lagoa da Conceição

Utilizado em casos em que uma decisão judicial isolada não se mostra suficiente para a resolução do problema levado ao Poder Judiciário, o processo estrutural organiza-se a partir do acompanhamento mais próximo e, não raras vezes, a adoção de *decisões em cascata*, visando assegurar o cumprimento de decisões anteriores. Esse parece ser o caso que envolve a proteção da Lagoa da Conceição, conforme os exemplos recentes a seguir indicados.

Cite-se, por exemplo, a **Ação Civil Pública nº 0007539-94.2003.4.04.7200**, que tramita perante a 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC, tendo o TRF4<sup>38</sup> confirmado a sentença que determinou o "*total cumprimento, por seus órgãos e agentes, da legislação federal e estadual sobre a faixa de proteção ao redor do elemento hídrico, bem como a providenciar levantamento de todas as ocupações em faixa de marinha, no entorno da Lagoa da Conceição, identificando os responsáveis indicando quais obtiveram alvarás e qual a data dos mesmos e adotando as providências cabíveis para a abertura de acessos às margens da mesma*"<sup>39</sup>. Ocorre que, segundo apurado, mesmo após transitado em julgado, ainda há grande dificuldade de implementação do comando judicial diante da leniência dos réus no exercício de suas atribuições.

Essa situação também pode ser apurada no **Cumprimento de Sentença em Ação Civil Pública nº 5004285-47.2011.4.04.7200**, ajuizado pelo MPF em face do **Município de Florianópolis/SC**, a **FATMA** (atual **IMA**) e a **CASAN**, após a não execução integral de acordo firmado em sede da **Ação Civil Pública nº 2000.72.00.004772-2**. O objeto da ACP envolvia a adoção de providências necessárias para a mitigação de impactos causados pela poluição da Lagoa da Conceição, as quais, supostamente, teriam sido todas adotadas, com exceção de cláusula envolvendo o sistema de esgoto sanitário do Distrito do Rio Vermelho, descumprindo objeto do referido acordo. No caso, mesmo depois de o TRF4 salientar a necessidade de "solucionar o problema ambiental que determinou o ajuizamento da ação civil pública"<sup>40</sup> e de diversas decisões do Exmo. Juízo determinando a comprovação do cumprimento de tal obrigação, observa-se uma grave morosidade e até negligência da Administração Pública em adimplir a obrigação. Conforme destacado pelo Juízo, "nada foi efetivamente comprovado, embora já decorridos mais de 14 anos da assinatura do acordo".<sup>41</sup>

Mais recentemente, na **Ação Civil Pública nº 5020003-06.2019.4.04.7200/SC**, também em trâmite na 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC e que trata do devido licenciamento de estações sanitárias, dentre outras irregularidades no sistema de esgoto, houve o deferimento em parte do pedido de liminar, que deveria repercutir de forma imediata em melhoria no ecossistema da Lagoa da Conceição<sup>42</sup>. No entanto, em que pese todos os esforços judiciais e do Ministério Público Federal, e mesmo diante da gravidade da situação, as ETEs e estações elevatórias

<sup>38</sup> TRF4, AC n. 0007539-94.2003.404.7200, Rel. Des. CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, j. 21/09/2010, DJe 27/09/2010.

<sup>39</sup> JUSTIÇA FEDERAL DE SANTA CATARINA. ACP n. 2003.72.00.007539-1/SC, publicada em 05/11/2009.

<sup>40</sup> TRF4, AC n. 5004285-47.2011.4.04.7200, Rel. Des. CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, j. 26/10/2011, DJe 28/10/2011.

<sup>41</sup> Decisão Interlocutória (Evento 106), proferida em 14/02/2017, nos autos do Cumprimento de Sentença em Ação Civil Pública n. 5004285-47.2011.4.04.7200.

<sup>42</sup> Na decisão liminar, consta que "a CASAN lança dejetos não tratados nas imediações da Lagoa da Conceição, gerando um lago de evapoinfiltração, mais exatamente na área de dunas. Daí vem a inserção de material poluente no Aquífero Joaquina, notadamente com coliformes fecais"

continuam **sem licenças de operação válidas e sem o devido acompanhamento e fiscalização pelo órgão ambiental estadual**<sup>43</sup>. O mérito de referida ação encontrou óbice em extenuante discussão acerca dos honorários periciais, protelando a realização da necessária perícia e comprometendo, assim, a celeridade e efetividade da tutela requerida.

Estes casos demonstram a dificuldade de implementação de efetivas mudanças na realidade concreta, a despeito de bem promovidas ações e bem lançadas decisões judiciais, devido à natureza estrutural das deficiências que acometem os órgãos ambientais e à falta de uma governança de caráter socioecológico da Lagoa da Conceição.

## 2.2 Das Falhas na Atuação dos Órgãos no Âmbito Administrativo

Além da dificuldade de cumprimento de decisões judiciais, o problema estrutural exsurge também em outros âmbitos, como no administrativo, em que a inação e a inércia das entidades réis, *data vênia*, apresentam-se como o padrão de conduta.

Na esfera de atribuições administrativas da **FLORAM** e do **Município de Florianópolis**, por exemplo, observa-se número expressivo de processos administrativos oriundos de infração ambiental em Florianópolis que, ao final, são extintos em razão da ocorrência de prescrição intercorrente — que ocorre quando, por desídia da administração pública, não há andamento no processo por mais de três anos. A tabela abaixo apresenta a relação de feitos com prescrição intercorrente em relação ao número total de julgamentos no COMDEMA/Florianópolis:

Ano/	001	002	003	004	005	006	007	008	009	010	011
2014	3/5	3/5	13/18	9/19							
2015	3/13	3/10	2/4	2/4	7/13						
2016	17/21	8/16									
2017	20/23	28/34	16/23	20/23	31/31	28/30	27/30				
2018	28/30	27/30	27/29	26/30	18/30	16/20	10/12	8/10	14/17	13/16	0/4
2019	1/6	1/7	0/1	0/2	4/4	0/14	5/10	0/3	0/2	0/1	
2020	0/1	2/10	3/9	1/5							
2021	0/3										

De acordo com o levantamento acima (atas anexas), em número significativo de processos analisados em cada reunião (número da direita) houve reconhecimento da prescrição intercorrente (número da esquerda), sendo boa parte destes feitos originários de infrações cometidas na região da Lagoa da Conceição. Chama a atenção o fato de que os Autos de Infração Ambientais deflagrados pela **FLORAM**

<sup>43</sup> A PMF só informa que contratou uma empresa para elaborar futuramente o Plano, em absoluto estado de ilegalidade. Ver: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=plano+integrado+de+saneamento+basico>

possuem maior chance de ter declarada prescrição intercorrente do que todas as outras hipóteses somadas.

Ademais, diante da imprescritibilidade da reparação do dano ambiental, incumbia ao **Município** ou à **FLORAM** nestes casos promover ação civil pública, em face dos autuados, no entanto consta em consulta no sistema eproc que a **FLORAM** é autora de tão somente cinco ações civis públicas reparatórias, enquanto o **Município de Florianópolis** não teria ajuizado qualquer ação nesse sentido. Não bastasse isso, há notícia de que o Município de Florianópolis **deixou de cumprir 38 execuções de TAC** (acordos judiciais feitos em inquéritos civis); **19 execuções judiciais** (execuções de acordos feitos em processos judiciais que já existiam); e **38 execuções de quantia certa** (ações de cobrança das multas pelo não cumprimento dos TACs) relacionados a ocupações urbanas ilegais.

Diante do desinteresse do **Município de Florianópolis** na resolução de ocupações irregulares, inclusive na Lagoa da Conceição, o Ministério Público Estadual qualificou como “desidiosa” a postura e a vontade política do ente municipal para o reordenamento urbano<sup>44</sup>.

O **IMA/SC** também se insere nesse contexto, haja vista sua competência fiscalizatória, bem como atribuições para “**elaborar, executar e controlar** ações, projetos, programas e pesquisas relacionadas à proteção de ecossistemas e ao uso sustentado dos recursos naturais”, bem como “**elaborar, executar ou coexecutar e acompanhar** a execução de acordos internacionais relacionados à proteção de ecossistemas ambientais”, além de “**apoiar e executar, de forma articulada** com os demais órgãos, as atividades de fiscalização ambiental de sua competência” (art. 14, Lei Estadual nº 14.675/2009).

Há ainda conclusões e constatações em sede de auditorias que, ao final, tampouco são observadas. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), a partir de trabalho iniciado em 2017, ressaltou a total **falta de controle** dos processos administrativos para **cobrança de multas** aplicadas e de **reparação de danos ambientais** no âmbito do **IMA/SC**, fato esse reconhecido por recente Portaria do próprio órgão<sup>45</sup>. O TCE/SC apurou a necessidade de **medidas urgentes de melhoria na gestão** dos processos ligados às fiscalizações pelo IMA e demais órgãos destinados à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente, para reverter a intensa prescrição de infrações ambientais<sup>46</sup>.

Dentre as competências do **IMA/SC** atinentes à Lagoa da Conceição, há ainda o monitoramento da qualidade ambiental (balneabilidade), o licenciamento e a fiscalização de obras e atividades, nos termos da Resolução CONSEMA 98/2017. Porém, o **IMA/SC manifesta histórica inércia na fiscalização das ETEs** sob a responsabilidade da **CASAN** existentes na bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição (vide evento 121, ação civil pública nº 5004793-41.2021.4.04.7200).

---

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-requer-a-justica--o-cumprimento-de-acordos-e-a-execucao-de-multas-pelo-municipio-de-florianopolis-em-relacao-a-ocupacoes-urbanas-ilegais>

<sup>45</sup> IMA prorroga investigação sobre multas prescritas em mais de 100 milhões. Disponível em: <https://ndmais.com.br/politica-brasileira/ima-prorroga-investigacao-sobre-multas-prescritas-em-mais-de-100-milhoes/>

<sup>46</sup> TCE/SC. Auditoria Operacional para avaliar o fluxo processual administrativo destinado à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente no Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA. 2018. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/2021-02/Relatório%20Fiscalização%20Ambiental.pdf>

A **CASAN** por sua vez é executora e diretamente responsável pelas medidas de saneamento na região da Lagoa da Conceição, assumidas através do “Convênio de Cooperação para Gestão Associada em Saneamento Básico” firmado com o **Município** e o **Estado**, cuja participação e as consequências, notadamente, por intermédio da operação de suas ETEs, será adiante detalhada.

### **2.3 Da Ausência de Devido Planejamento e do Descumprimento e Ineficiência de Ações e Planos Adotados**

A caracterização de incapacidade reiterada de governança da Lagoa da Conceição restou ainda mais evidente no **episódio** do extravasamento/rompimento da Barragem de Evapoinfiltração (LEI), ocorrido no último dia 25 de janeiro de 2021. Trata-se de mais um exemplo da “consciência da existência dos riscos, desacompanhada, contudo, de políticas de gestão, fenômeno denominado de irresponsabilidade organizada”<sup>47</sup>.

Conforme Parecer Técnico elaborado pela FLORAM, esse desastre demonstrou (i) descon sideração dos riscos de rompimento do talude; (ii) a não identificação da situação emergencial frente a um evento externo e a necessidade de treinamento; (iii) a ausência de documentos relativos a monitoramento da segurança da LEI; (iv) a ausência de ações previstas no Plano de Emergência e Contingência<sup>48</sup>.

Nesse contexto, é importante mencionar que o saneamento na região vem apresentando problemas historicamente. A Estação de Tratamento de Esgotos (ETE) da Lagoa da Conceição foi inaugurada em 1988 para atender um número bastante inferior de habitantes (na época, apenas quatro mil). Além disso, pesquisas levantam vícios e outras deficiências desde a sua origem, considerando a ausência de Estudos e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). De acordo com a professora e bióloga Tereza Cristina P. Barbosa:

Eram comuns os entupimentos da tubulação por gorduras, extravasamentos dos valos e o sistema de aeração era inadequado. Em vista disso, a estação passou e passa desde 1990 por adaptações que vão da construção de caixa de gordura, decantador, secador de lodos e lançamento do efluente tratado na lagoa natural nas dunas. (...) Com 5km de extensão, a rede coletora abrange aproximadamente um terço da comunidade ou os residentes do Centrinho da Lagoa, Avenida das Rendeiras e início da Avenida Osni Ortiga, até a primeira curva. Apesar do sistema existir desde 1988, em 1996 apenas 800 residências estavam ligadas à rede de esgoto. Atualmente, sua capacidade limite já foi extrapolada e atende aproximadamente dez mil habitantes. Em fase de ampliação, apenas para atender o atual contingente, a previsão é no futuro chegar a 16 mil. Nenhum desses projetos têm EIA-RIMA, mas foram aprovados pela FATMA. (grifamos)

Em termos de saneamento básico, no que se inclui a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas, haveria o **Município de Florianópolis** de prever, em Plano Municipal, os instrumentos preventivos para a proteção da bacia hidrográfica, o que não se verifica efetivamente.

<sup>47</sup> LEITE, José Rubens Morato; CODONHO, Maria Leonor P. C. F.; PEIXOTO, Bruno Teixeira. (**PARECER ANEXO**)

<sup>48</sup> FLORIANÓPOLIS. Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis - FLORAM. Parecer Técnico nº 116/2021/DILIC. Florianópolis: FLORAM, 25 fev. 2021. Disponível em: [https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos-pdf/15\\_03\\_2021\\_20.38.53.75a954e3411184ac6a328c6689e7391e.pdf](https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos-pdf/15_03_2021_20.38.53.75a954e3411184ac6a328c6689e7391e.pdf).

No tocante ao referido **extravasamento** mais recente, também é necessário verificar a atuação do órgão ambiental estadual. De acordo com informações do próprio IMA acostadas no Plano de Contingência e Emergência feito pela CASAN (que é uma das condicionantes para o licenciamento), **o concreto e iminente risco de vazamento da lagoa artificial e infiltração já era de conhecimento desde 2017**<sup>49</sup>.

Ressalta-se do Parecer Técnico nº 116/2021/DILIC, que a **CASAN** “não apresentou informações sobre as ações operacionais realizadas na ETE para minimizar os efeitos da elevada vazão mensurada no sistema durante o período”<sup>50</sup> em que ocorreu o extravasamento. Os técnicos concluem que “é notória a **ausência de planejamento e treinamento técnico** frente aos potenciais riscos da operação do Sistema de Esgoto Sanitário (SES) da Lagoa da Conceição”<sup>51</sup>, exarando que, mesmo que técnicos da **CASAN** tenham supostamente vistoriado o local, não houve a identificação de situação emergencial, refletindo a **carência de procedimento técnico bem planejado e de treinamento adequado**”.

O TCE/SC há muito também aponta série de reiteradas irregularidades na atuação da **CASAN**<sup>52</sup>. Desde 2012, irregularidades na ETE gerida pela concessionária têm sido apuradas, com destaque para os apontamentos referentes à **necessidade de ações para o correto tratamento de esgoto na Lagoa da Conceição**, de modo que o efluente, na saída do decantador, esteja de acordo com os padrões estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e pela legislação estadual; que seja realizado o monitoramento da qualidade da água do lençol freático; que seja retirado o lodo excedente na periodicidade adequada, condições anteriormente já apuradas em auditoria operacional realizada em 2006<sup>53</sup>.

Destaca-se que, naquela época, a CASAN já havia se comprometido, a partir de um plano apresentado ao TCE/SC, a apresentar relatórios de acompanhamento e controle ambiental e a monitorar a qualidade da água da Lagoa da Conceição, inclusive do respectivo lençol freático, nos moldes estabelecidos pelo Conama, o que tampouco está sendo devidamente cumprido tendo em vista o nível de perecimento deste ecossistema<sup>54</sup>.

Em auditorias operacionais recentes, **o TCE/SC já havia determinado, por parte do IMA, a realização de uma Plano de Ação contendo medidas para a implementação de uma política de gestão da qualidade**, com requisitos a serem seguidos em todos os procedimentos realizados para monitoramento da balneabilidade do

---

<sup>49</sup> Casan sabia do risco de vazamento em lagoa de infiltração desde 2017. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/renato-igor/casan-sabia-do-risco-de-vazamento-em-lagoa-de-infiltracao-desde-2017>

<sup>50</sup>FLORIANÓPOLIS. Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis - FLORAM. Parecer técnico nº 116/2021/DILIC. Florianópolis: FLORAM, 25 fev. 2021. Disponível em: [https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/15\\_03\\_2021\\_20.38.53.75a954e3411184ac6a328c6689e7391e.pdf](https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/15_03_2021_20.38.53.75a954e3411184ac6a328c6689e7391e.pdf)

<sup>51</sup> FLORIANÓPOLIS. Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis - FLORAM. Parecer técnico nº 116/2021/DILIC. Florianópolis: FLORAM, 25 fev. 2021. Disponível em: [https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/15\\_03\\_2021\\_20.38.53.75a954e3411184ac6a328c6689e7391e.pdf](https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/15_03_2021_20.38.53.75a954e3411184ac6a328c6689e7391e.pdf)

<sup>52</sup> TCE/SC multa ex-presidentes da Casan e aponta irregularidades em seis unidades da empresa. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/tcsc-multa-ex-presidentes-da-casan-e-aponta-irregularidades-em-seis-unidades-da-empresa>

<sup>53</sup> TCE/SC ratifica irregularidades na Estação de Tratamento de Esgotos da Lagoa da Conceição. Disponível em: <https://tce-sc.jusbrasil.com.br/noticias/100196079/casan-cumpre-parcialmente-termo-de-compromisso-com-otce-sc-par-a-sanar-irregularidades-na-estacao-de-tratamento-de-esgoto-da-lagoa-da-conceicao>

<sup>54</sup> TCE/SC reúne dados para embasar auditoria sobre rompimento de lagoa de decantação. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/tcsc-reune-dados-para-embasar-auditoria-sobre-rompimento-de-lagoa-de-decantacao#>

litoral catarinense, face ao agravamento das condições de balneabilidade, inclusive ligada à Lagoa da Conceição<sup>55</sup>. Contudo, tampouco há qualquer sinal da implementação e efetividade de tal medida por parte do órgão ambiental estadual. Mesmo diante desse cenário calamitoso, há notícia de que a **ARESC** (Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina) tão somente realiza inspeções eventuais nas ETEs com impacto na Lagoa da Conceição, ficando muito aquém de qualquer efetividade na atividades fiscalizatória e regulatória do serviço público regulado, bem como na falta de participação da implementação da Política Estadual de Saneamento Básico e do Plano Estadual de Saneamento Básico e de aplicação de multas e penalidades.

Outra situação que demonstra a omissão do **Município de Florianópolis** na proteção do ecossistema da Lagoa da Conceição é o **atraso inexplicável para a criação do Plano de Manejo do Parque Natural Municipal das Dunas da Lagoa da Conceição**<sup>56</sup>, unidade de conservação que concentra um dos ambientes mais frágeis da Ilha de Santa Catarina, a restinga, **assim como do Plano de Manejo do Monumento Natural Municipal da Galheta**. Tal inação prejudica o controle de espécies invasoras e, sobretudo, a contenção do avanço da urbanização irregular que, ao final, tenta se estabelecer de forma consolidada, reduzindo e prejudicando a fauna, a flora e as funções ecossistêmicas das áreas remanescentes.

É forçoso constatar, em perspectiva, que inexistente um planejamento de longo prazo para o saneamento básico na Lagoa da Conceição - não obstante inação e ineficiência de outros entes que devem planejada e eficazmente cumprir suas obrigações nas competências e atribuições nas outras áreas da governança socioambiental -, resultando em ações e planos fragmentados e muitas vezes inexistentes que não envolvem os distintos atores.

#### **2.4 Da Inefetividade, da Inação e da Falta de Cooperação e Comunicação entre os Diversos Atores | Sobreposição de Comitês e Grupos de Trabalho**

Por fim, é necessário destacar a **falta de cooperação, comunicação e efetividade dos atores** com atribuição de governança e gestão da Lagoa da Conceição. Tal fator está diretamente relacionado com a **sobreposição de comitês e grupos de trabalho** que teriam sido criados para tentar solucionar o problema, os quais se mostram inefetivos, quando não completamente inativos. Cumpre referir que **estariam em vigor três comitês sobrepostos e incomunicáveis entre si**, em nível estadual e municipal.

O mais antigo deles é o **"Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição"**, a nível estadual (instituído pelo **Decreto Estadual nº 1.808/2000**<sup>57</sup>, com regulamento interno disposto no Decreto Estadual nº 2.030/2001<sup>58</sup>), cujos objetivos incluiriam a promoção do gerenciamento descentralizado, participativo e integrado da

<sup>55</sup> TCE/SC. Auditoria Operacional para avaliar a atividade de exame e monitoramento da balneabilidade no litoral de Santa Catarina. 2020. Disponível em: <https://www.tcsc.br/sites/default/files/2021-02/Relatório%20AOP%20Balneabilidade-%20com%20Decisão.docx.pdf>

<sup>56</sup> OBSERVA. Parque Natural Municipal das Dunas da Lagoa da Conceição Disponível em: <https://observa.ufsc.br/2018/05/08/parque-municipal-das-dunas-da-lagoa-da-conceicao/>

<sup>57</sup> ESTADO DE SANTA CATARINA. Decreto estadual n. 1.808, de 17/11/2000. Disponível em: [http://www.cadastro-ag-uas.sc.gov.br/sirhsc/conteudo\\_visualizar\\_dinamico.jsp?idEmpresa=29&idMenu=289&idMenuPai=274](http://www.cadastro-ag-uas.sc.gov.br/sirhsc/conteudo_visualizar_dinamico.jsp?idEmpresa=29&idMenu=289&idMenuPai=274)

<sup>58</sup> ESTADO DE SANTA CATARINA. Decreto estadual n. 2.030, de 29/01/2001. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2001/002030-005-0-2001-003.htm>



Lagoa da Conceição; a promoção de ações de combate e prevenção da poluição; e a compatibilização do gerenciamento da Lagoa da Conceição com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente<sup>59</sup>.

Ocorre que, embora **instituído há mais de 20 (vinte!) anos** por norma estadual, com competências de importância para a gestão e boa governança socioecológica da Lagoa da Conceição,<sup>60</sup> não há comprovação de seu efetivo funcionamento, inexistindo até mesmo registros formais acerca de eventuais reuniões (se realizadas).

Não obstante a existência “legal” de comitê no âmbito estadual, **outros dois foram instituídos pelo Município de Florianópolis/SC** mais recentemente, todos, portanto, instituídos por normas vigentes e objetivando ações públicas no contexto da Lagoa da Conceição, o que comprova a **total incomunicabilidade e fragmentação da governança pelos Poderes Públicos Estadual e Municipal**.

O primeiro foi criado pelo **Decreto Municipal nº 21.600/2020** (doc. anexo), como sendo o **"Comitê de Recuperação Ambiental da Lagoa da Conceição"**, que observaria um "Plano de Recuperação Ambiental da Lagoa da Conceição" em resposta ao derramamento de esgoto "in natura" registrado no Auto de Infração nº 17.924/2020. No entanto, é evidente a limitação da atuação deste comitê, vez que instituído para atuar em questão episódica sob uma infração específica em âmbito municipal, **sem qualquer objetivo estrutural ou voltado à ampliação da gestão e da governança ecológica**, isto é, não diagnostica tampouco combate ao “estado de coisas desconforme e ilegal”.

O segundo, o mais recente, foi instituído por **Portaria Municipal de nº 002, de 09 de abril de 2021** (doc. anexo), considerando os fatos ocorridos na ETE da CASAN em 25/01/2021, sendo denominado **“Comitê de Gerenciamento da Bacia da Lagoa da Conceição - Lagoa Viva”**. Sua função seria “de acompanhar as ações da Prefeitura Municipal de Florianópolis na gestão dos recursos hídricos e qualidade da água e gerenciamento de programas, projetos e ações voltados à recuperação e melhoria ambiental da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição” (art. 4º). Ocorre que não apresenta qualquer previsão de planos, ações ou instrumentos, bem como desconsidera

---

<sup>59</sup> Art. 3º São objetivos do Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição: I - promover o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado da Lagoa da Conceição e seus tributários; II - promover a integração das ações na defesa contra eventos hidrológicos críticos, que ofereçam riscos à saúde e à segurança públicas, assim como prejuízos econômicos e sociais; III - adotar a Lagoa da Conceição e seus tributários como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento; IV - reconhecer o recurso hídrico como um bem público, de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada, observados os aspectos de quantidade e qualidade; V – propor ações de combate e prevenção às causas e efeitos adversos da poluição, das inundações, das estiagens, da erosão do solo e do assoreamento dos corpos de água nas áreas urbanas e rurais; VI - compatibilizar o gerenciamento da Lagoa da Conceição com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente; VII - promover a maximização dos benefícios econômicos e sociais, resultantes do aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, assegurando o uso prioritário para o abastecimento das populações; VIII - estimular a proteção das águas contra ações que possam comprometer o uso atual e futuro.

<sup>60</sup> Dentre as suas competências (art 4º, Decreto Estadual nº 2.030/2001), destacam-se a elaboração e aprovação de proposta de plano de desenvolvimento integrado da Lagoa da Conceição, o acompanhamento de sua implementação e a sugestão das providências necessárias ao cumprimento de suas metas (inc. I); e a promoção de medidas preventivas ou corretivas em situações críticas da Lagoa da Conceição, bem como a punição administrativa e a responsabilidade judicial, civil ou penal, de pessoas físicas ou jurídicas que causam a poluição do ar, do solo e da água na Lagoa da Conceição (inc. XIII).

princípios fundamentais expressos da Lei Estadual nº 9.748/1994 (Política Estadual de Recursos Hídricos de Santa Catarina).<sup>61</sup>

Também, ainda que fosse efetivado, o seu alcance seria bastante limitado, porque restrito à entidades do Município de Florianópolis, sem atribuição para ensejar a devida participação de entidades estaduais e da própria União, que detém inequívoco interesse na gestão e governança do ecossistema da Lagoa da Conceição, inclusive no âmbito de autarquias federais. Além disso, sua instituição por instrumento precário — simples Portaria Municipal — e de forma atabalhoada não respeitou critérios minimamente democráticos de participação da sociedade civil, ao tempo que também não foi transparente na escolha da única entidade fora do Estado e na delimitação de expertise técnica para os seus integrantes.

Adicionalmente, no âmbito específico de atuação da **FLORAM**, é preciso salientar que, por meio da **Portaria nº 004/2021** (doc. anexo), publicada em 02 de fevereiro de 2021, já havia sido instaurado um **Grupo Técnico** com a pretensão de “acompanhar a gestão dos recursos hídricos e da qualidade ambiental nas Bacias Hidrográficas da Lagoa do Peri e da Lagoa da Conceição”, composto com o fim de “elaborar e acompanhar os procedimentos, estudos e ações visando a gestão integrada dos recursos hídricos e o monitoramento da qualidade de água das Bacias Hidrográficas da Lagoa da Conceição e da Lagoa do Peri”.

Entretanto, salvo melhor juízo, assim como no caso dos referidos comitês municipais, não se constatou até o presente momento nenhuma ação ou medida aplicada efetivamente pelo referido grupo, que viesse a instituir planos ou mecanismos voltados à superação da crise que afeta a integridade do ecossistema da Lagoa da Conceição.

Nota-se ainda verdadeira **desconsideração a todo o complexo de interessados (stakeholders) que dependem e têm direito de atuar e participar das deliberações** acerca da proteção socioecológica da Lagoa da Conceição, conjunto este que está definido em “Mapa Geral de *Stakeholders* da Lagoa da Conceição” disponibilizado através do Qrcode abaixo:



[https://cdn.flowcode.com/prodassets/MAPA\\_GERAL\\_DE\\_STAKEHOLDERS\\_LAGOA\\_DA\\_CONCEIÇÃO.1.6.pdf?ts=1621359774094319737](https://cdn.flowcode.com/prodassets/MAPA_GERAL_DE_STAKEHOLDERS_LAGOA_DA_CONCEIÇÃO.1.6.pdf?ts=1621359774094319737)

Portanto, evidente a limitação da atuação dos comitês existentes, seja para assegurar a integridade ecológica da Lagoa, seja para fiscalizar o exercício das atribuições legais pelos entes competentes, vez que reproduzem lógica fragmentada e enfocada em episódios isolados, com atuação apenas reativa, não coordenada e

---

<sup>61</sup> Sobretudo os dispostos no seu art. 1º, I, alíneas “a” e “b”, segundo os quais “o gerenciamento dos recursos hídricos deve ser integrado, descentralizado e participativo”, e “as bacias hidrográficas constituem unidades básicas de planejamento do uso, conservação e recuperação dos recursos hídricos”. Outra disposição não observada é a do art. 3º, que fixa diretrizes como “participação comunitária através da criação de Comitês de Bacias Hidrográficas, congregando usuários de água, representantes políticos e de entidades atuantes na respectiva bacia”.

ineficiente. A falta de comunicação entre os atores públicos e de garantia de participação na gestão e governança ecológica da Lagoa da Conceição atenta diretamente contra os direitos fundamentais ambientais assegurados pela Constituição Federal e legislação ambiental.

Enfim, como visto, há decisões judiciais transitadas em julgado, acordos firmados, auditorias operacionais realizadas, recomendações legais e administrativas expedidas, além de instituição legal de comitês, que, no entanto, resultam em **ineficácia da gestão e inexistência de governança ecológica efetiva e sistêmica pelos atores responsáveis**. Como será tratado no item VII(2) desta petição inicial, cuida-se da edificação de um verdadeiro cenário de irresponsabilidade organizada, na medida em que as degradações e os desastres ambientais permanecem ocorrendo no âmbito da Lagoa da Conceição.

## VII. DA TÉCNICA PROCESSUAL DA AÇÃO ESTRUTURAL

---

Da descrição do contexto fático resta claro que esta demanda apresenta dimensões complexas, sistêmicas e multicausais, com gama de atores e interessados, públicos e privados, e seus comportamentos e práticas institucionais reiterados no tempo, que resultam em violações de direitos e garantias fundamentais.

Houve intensa judicialização de questões socioambientais envolvendo a Lagoa da Conceição nas últimas décadas. Há inúmeras ações coletivas em tramitação ou já transitadas em julgado, constituindo-se a administração do cumprimento de profusão de ordens judiciais e de acordos em desafio. Tudo isso sem que se tenha alcançado solução efetiva para o problema, inexistindo êxito na prevenção de novos eventos danosos (que seguem recorrentes), na restauração da qualidade ambiental da Lagoa da Conceição ou na concertação de políticas públicas correspondentes.

Isto caracteriza, consoante a doutrina contemporânea, problema de natureza estrutural, que demanda tutela jurisdicional através de abordagem processual também de caráter estrutural. Problema estrutural, na lição de Didier Jr e outros, “se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal”.<sup>62</sup> Assim, autoriza-se a intervenção do Poder Judiciário.

No caso em análise, especificamente, verifica-se, em resumo, contínuas violações a direitos e garantias fundamentais ambientais e ecológicas (integridade ecossistêmica da Lagoa da Conceição e direitos das comunidades do entorno), consubstanciadas em estado de coisas desconforme, ilegal e inconstitucional decorrente de evidente irresponsabilidade organizada (perpetuação de inércia, ineficiência, inefetividade e falta de coordenação entre medidas administrativas, legislativas e judiciais no âmbito da estrutura institucional associada à governança da Lagoa da Conceição, em

---

<sup>62</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 75, jan./mar. 2020, pp. 101-136. p. 104.

Florianópolis/SC).

No entanto, como afirmam Arenhart,<sup>63</sup> Vitorelli<sup>64</sup> e Didier Jr. e Zaneti Jr.,<sup>65</sup> a atuação jurisdicional, nestas circunstâncias, objetiva para além da pretensão de afastamento de ilícito por imposição isolada de obrigações de fazer ou não fazer ou pretensão de tutela reparatória. Almeja-se, em verdade, a reestruturação da própria estrutura, sistema, relação, instituição ou política pública que contribui para a perpetuação do problema social grave enfrentado ou da violação de direitos identificada.

Isto, através da determinação pelo Juízo de medidas ditas estruturais, caracterizadas por serem progressivas, amplamente negociadas entre as partes e interessados, permanentemente monitoradas quanto à sua implementação e oportunamente revisadas.<sup>66</sup> Consta-se que essa execução diferida voltada para a reforma da estrutura possui, conforme Arenhart e Osna,<sup>67</sup> uma lógica contínua e prospectiva, recorrendo-se a provimentos ou decisões em cascata, por vezes negociadas ou mediadas, prolatadas para a implementação da decisão principiológica primordial.<sup>68</sup>

Objetivamente, Vitorelli aduz que o processo estrutural tem o condão de reorganizar os entes públicos e privados, mediante o cumprimento das seguintes etapas:

- 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos;
- 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável;
- 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado;
- 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura;
- 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e
- 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> ARENHART, S. C. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de Processo, vol. 225, nov. 2013.

<sup>64</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, vol. 284, 2018, pp. 333-369.

<sup>65</sup> DIDIER JR, F. e ZANETI JR, H. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. 11 ed. JusPodivm, 2017.

<sup>66</sup> Nesse sentido, Arenhart esclarece como a atuação jurisdicional pode estabelecer diretrizes para a gestão do litígio de forma colaborativa: “Enfim, deve haver ampla margem para a gestão da decisão judicial, de modo a compatibilizá-la com as necessidades da situação concreta e com as possibilidades das partes. Pode-se, por exemplo, ditar à Administração Pública o objetivo a ser alcançado, reservando-lhe a escolha dos meios e preservando sua discricionariedade, ou se pode estabelecer, desde logo, um cronograma de atividades a serem adotadas. Pode-se impor certas condutas ao réu, ou deixar essa determinação a um órgão especializado. Pode-se escalonar as medidas a serem adotadas no tempo, com prestação de contas periódicas, ou mesmo nomear um interventor fiscalizador para acompanhar o desenvolvimento da satisfação à prestação jurisdicional”. ARENHART, S. C. Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. Revista de Processo, vol. 225, nov. 2013.

<sup>67</sup> ARENHART, S. C.; OSNA, G. Curso de Processo Civil Coletivo. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019. p.132-145.

<sup>68</sup> LINKE, Micaela Porto Filchtiner; JOBIM, Marco Félix. A Pandemia da Covid-19 no Brasil e os Processos Estruturais: Uma abordagem para litígios complexos. In: Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP. Ano 14, vol. 21, número 3, set.-dez. 2020. p. 29.

<sup>69</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e

Ainda, a doutrina aponta existir fundamento normativo para o processo estrutural, em que pese a ausência de previsão procedimental específica. Didier Jr e Zaneti Jr destacam, a respeito, a relação desta técnica processual com o conjunto de princípios orientadores do direito processual civil, sobretudo os princípios da solução consensual (art. 3º, CPC) e da cooperação (art. 6º, CPC).<sup>70</sup> Jobim refere, também, ao disposto no art. 139, IV, do CPC,<sup>71</sup> como autorizador à implementação de medidas estruturantes pelo Juízo, por indicar amplo rol de medidas que pode o juiz dispor para a efetiva prestação de tutela jurisdicional.<sup>72</sup>

Para tanto, esta técnica processual vale-se de definições próprias, que são explicitadas no quadro-síntese anexo<sup>73</sup>.

A partir dos elementos fáticos expostos, e fundamentos jurídicos que serão alçados nos tópicos posteriores, demonstrar-se-á restar evidente que a presente ação se faz necessária para a implementação de medidas e intervenções de caráter estrutural através da atuação deste Juízo, com o objetivo de reestruturação da governança socioecológica do ecossistema da Lagoa da Conceição como medida para a garantia de sua integridade ecossistêmica e dos direitos das comunidades impactadas.

A natureza estrutural da atuação jurisdicional impõe-se pela necessidade de estabelecer o diálogo institucional para a construção colaborativa de soluções mediadas pelo Juízo, o que se faz possível apenas através de um processo interativo, com participação ampliada de atores e interessados, transparente, funcional, prospectivo e gradativo.

E não há ineditismo no emprego desta técnica processual. Os exemplos a seguir indicados (i) sinalizam a possibilidade de sua aplicação, (ii) orientam sobre as modalidades de conflito que demandam tal abordagem, com destaque para o tema ambiental,<sup>74</sup> bem como (iii) demonstram mecanismos para sua operacionalização.

*(a) Mineração de Carvão:* Em ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal/SC em face de empresas carboníferas da região de Criciúma/SC,

---

suas diferenças. Revista de Processo, vol. 284, 2018, pp. 333-369.

<sup>70</sup> DIDIER JR, Fredie e ZANETI JR, Hermes. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. 11 ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

<sup>71</sup> “art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste código, incumbindo-lhe: [...] IV – determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;”

<sup>72</sup> JOBIM, Marco Felix. A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do novo Código de Processo Civil brasileiro. In JANETI JR, Hermes (Coord.). Repercussões do Novo CPC - Processo Coletivo. Salvador: JusPodivm, 2016.

<sup>73</sup> [https://cdn.flowcode.com/prodassets/CONCEITOS\\_CHAVE.pdf?ts=1619568647227427312](https://cdn.flowcode.com/prodassets/CONCEITOS_CHAVE.pdf?ts=1619568647227427312)

<sup>74</sup> Cumpre referir, também, outra decisão relevante no tema, embora não relacionada à matéria ambiental. Trata-se de decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.854.847-CE, que entendeu que ação civil pública que tem como objeto discussão sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto legal trata-se de litígio de natureza estrutural, demandando procedimento adequado. Assim dispõe a ementa: “[...] 7. Para a adequada resolução de litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos argumentados, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos amici curie e pela Defensoria Pública na função de custos vulnerabilis, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sóbrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo [...]”. (Recurso Especial nº 1.854.847-CE, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 02/06/2020)

pretendeu-se promover série de mudanças na atuação dos órgãos ambientais, desde a fiscalização, licenciamento ambiental, critérios para a recuperação ambiental, entre outros, visando a prevenção e reparação de danos ambientais e patrimoniais decorrentes da mineração.

Em sede de execução provisória (Autos nº 2000.72.04.002543-9/SC), a partir de antecipação de tutela, foram envidados esforços para composição da lide que têm sido bastante retratados na doutrina sobre processo estrutural.<sup>75</sup> Naquele feito, foi instituído pelo Juízo Grupo Técnico de Assessoramento (GTA), que teve seu trabalho validado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no Agravo de Instrumento nº 2006.04.00.017276-7/SC, com o objetivo de promover de forma dialogada, colaborativa e consensual, com ampla participação das partes, discussão sobre aspectos técnicos atinentes ao cumprimento de sentença.

Conforme o 1º Relatório de Monitoramento do GTA, o grupo foi instituído pelo Juízo “partindo do princípio de que é possível o consenso entre as partes e de que a plena recuperação do passivo ambiental decorrente da exploração de carvão na região será alcançada com maior rapidez e efetividade na medida em que as partes forem capazes de unir esforços técnicos”, tendo o GTA “a missão de, respeitadas as divergências, maximizar os entendimentos no nível técnico e, em consequência, minimizar os conflitos que devam ser decididos pelo Juízo”<sup>76</sup>.

(b) *Segurança de Barragens*: Os graves episódios de desastres envolvendo o rompimento de barragens de contenção de rejeitos da empresa Vale S.A. (Mariana/MG em 2015 e Brumadinho/MG em 2019) também originaram ações de caráter estrutural, além de demandas reparatórias e de compensação de danos.

O principal exemplo é a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal/MG em face da União e da Agência Nacional de Mineração (ANM) pretendendo a adoção de medidas estruturais voltadas à revisão das políticas federais de segurança de barragens (Ação Civil Pública nº 1005310-84.2019.4.01.3800).<sup>77</sup> A demanda fundamentou-se na recorrência de acidentes relacionados ao rompimento de barragens da atividade minerária no país nos últimos anos, bem como na perpetuação de situação de risco (ambiental e humano) vez que não foram implementadas reformas legais ou de gestão para o enfrentamento da questão.

Objetivamente, aduziu-se que a desestruturação da ANM, incapaz de cumprir com suas atribuições fiscalizatórias, configuraria omissão da administração pública e, portanto, ilicitude. Requereu-se fosse determinada aos réus a apresentação ao Juízo de plano para a reestruturação da política de fiscalização de barragens consubstanciada em conjunto de medidas estruturais (a contemplar, por exemplo, periodicidade de fiscalização, diagnóstico de riscos, cronograma de implementação, alocação orçamentária e de recursos humanos, e forma de monitoramento e reavaliação).

<sup>75</sup> Ver: ARENHART, Sergio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Revista de Processo Comparado. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 02, 2015. p. 217-218; SILVA, M. C. Recuperação ambiental de áreas degradadas – o caso da Ação Civil Pública do Carvão. Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4. Região. n. 7 (out. 2017). Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4. Região, 201. Cumpre destacar que o autor do segundo texto aqui referenciado é o magistrado condutor do feito, cujo trânsito em julgado veio a ocorrer em 2014.

<sup>76</sup> Primeiro Relatório de Monitoramento dos Indicadores Ambientais, 2007, p. 06. Disponível em: [acpcarvao.com.br/login/index.php](http://acpcarvao.com.br/login/index.php)

<sup>77</sup> MPF/MG. Petição Inicial da Ação Civil Pública nº 1005310-84.2019.4.01.3800. disponível em: [http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp\\_anm\\_uniao-1](http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp_anm_uniao-1)

A ação resultou em acordo judicial.<sup>78</sup>

Assim, considerada a necessidade e a utilidade do processamento de ação civil pública de caráter estrutural, com a implementação de medidas estruturais, para os fins pretendidos nesta lide, que envolve problemática complexa, intergeracional e que demanda cooperação entre o conjunto de políticas públicas necessárias, passa-se, a seguir, aos fundamentos jurídicos da demanda.

## VIII. DO DIREITO

---

Considerando-se todo o contexto de grave crise sobre a integridade ecossistêmica da Lagoa da Conceição, causada especialmente pela inefetividade da gestão e governança pública, há uma plêiade de violações a um feixe de direitos e garantias fundamentais previstos e preconizados pela Constituição Federal de 1988, como a própria dignidade humana (art. 1º, III), à qualidade de vida e à segurança (art. 5º, *caput*), à saúde (art. 6º, *caput*), à efetiva e atuante Administração Pública Ambiental e Ecológica na competência constitucional federativa de proteção ao meio ambiente e todo seu contexto social, cultural e econômico (art. 23, I, III, VI, VII c/c art. 30, VIII e art. 37, *caput*), ao pleno desenvolvimento urbano (art. 182, *caput*), à ordem social e à participação social em políticas públicas (art. 192, *caput*), e principalmente ao gozo do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*), além dos deveres públicos de boa e efetiva gestão e governança socioecológica adjacentes (art. 225, §1º, e seguintes). É o que se passa a expor.

### 1. DA LAGOA DA CONCEIÇÃO COMO SUJEITO DE DIREITOS | DEVER DE PROTEÇÃO DA INTEGRIDADE DOS PROCESSOS ECOLÓGICOS ESSENCIAIS

Em resposta ao contexto gravíssimo de degradação ambiental, o reconhecimento de direitos à Lagoa da Conceição advém da interpretação ecologizada do ordenamento jurídico pátrio e tem como fundamentos normativos principais: **(i)** o dever de proteção de entes não humanos e a inclusão destes no círculo de sujeitos titulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme reconhecido no **art. 225 da Constituição Federal de 1988**; **(ii)** os avanços nesse sentido já alcançados na **jurisprudência pátria e em outros países**, inclusive para a garantia do equilíbrio do sistema climático global e proteção de populações e ecossistemas em situação de vulnerabilidade; e **(iii)** a possibilidade e a necessidade de conferir direitos a entes naturais, conforme previsto, expressamente, no **art. 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis/SC**.

O paradigma jurídico-constitucional vigente consagra o direito de "todos" ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (**art. 225, caput**), ao mesmo tempo em que

---

<sup>78</sup> TERMO DE ACORDO. Acordo Judicial de Autos nº 1005310-84.2019.4.01.3800. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acordo-anm\\_mpf.pdf?utm\\_source=Republicadores&utm\\_campaign=6379206715-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2020\\_09\\_08\\_03\\_24&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_069298921c-6379206715-288596205&mc\\_cid=6379206715&mc\\_eid=2226e4087d](http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acordo-anm_mpf.pdf?utm_source=Republicadores&utm_campaign=6379206715-EMAIL_CAMPAIGN_2020_09_08_03_24&utm_medium=email&utm_term=0_069298921c-6379206715-288596205&mc_cid=6379206715&mc_eid=2226e4087d), acesso em 04 mai. 2021. As partes firmaram extenso acordo judicial, incumbindo à ANM a “formulação e reordenação de prioridades e planejamento de fiscalização”, bem como inspeção e vistoria de barragens de mineração, com o objetivo de atender às exigências legais e técnicas exigidas. A União comprometeu-se a fornecer e garantir recursos orçamentários e financeiros, sem prejuízo do orçamento já previsto à Agência, conforme um cronograma físico-financeiro, bem como a contratar servidores públicos efetivos adicionais para o Setor de Segurança de Barragens da Agência, dentre outras medidas.

determina, para garantir a sua efetividade, obrigações ao Poder Público de preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (**art. 225, §1º, inciso I**) e de proteção da fauna e da flora (**art. 225, §1º, inciso VII**), além de outras igualmente relevantes. Dessa forma, considerando que não se trata de determinações restritas aos interesses humanos<sup>79</sup>, **não há óbice para a inclusão da própria Natureza e, no caso concreto, da Lagoa da Conceição, no círculo de proteção constitucional**. Pelo contrário, o texto constitucional protege uma "dignidade ampliada e ecológica, pautado em uma solidariedade e alteridade interespecies, intra e intergeracional"<sup>80</sup>.

O compromisso estampado no referido artigo denota sensibilidade ecológica, tendo em vista o **objetivo primário de proteção de processos ecológicos essenciais e da função ecológica**, e repercute como conteúdo da constitucionalização implícita do **princípio da integridade ecológica**<sup>81</sup>. Além disso, a norma constitucional **promove o desenvolvimento de uma noção ampliada e ecológica de dignidade**, assim como do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, **reconhecendo e protegendo o valor intrínseco de entes não humanos**.

É justamente esse entendimento, no qual os "projetos de vida de seres humanos e não humanos se interconectam"<sup>82</sup>, que tem sido reverberado nas mais recentes interpretações do texto constitucional em matéria de proteção do meio ambiente na jurisprudência pátria e internacional.

O **Supremo Tribunal Federal**, quando do julgamento da **ADI 4.983/CE**<sup>83</sup>, em que foi reconhecida a inconstitucionalidade da lei estadual que regulamentava a prática da vaquejada no Ceará, com destaque para os votos dos Ministros Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, consignou interpretação nitidamente biocêntrica do texto constitucional a partir do **"reconhecimento de que há dignidade para além da pessoa humana"** e da admissão constitucional acerca da **existência de valor intrínseco também para outras formas de vida**, fazendo, inclusive, menção aos princípios da Carta da Terra<sup>84</sup>, da qual o Brasil é signatário.

Também transcendendo o paradigma jurídico antropocêntrico, cabe, do mesmo modo, citar o recente entendimento do **Superior Tribunal de Justiça**, estampado no julgamento do **REsp 1.797.175/SP**<sup>85</sup>. De acordo com o Min. Rel. Og Fernandes, "É

---

<sup>79</sup> BENJAMIN, A. H. "Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira" In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO LEITE, J. Rubens (Orgs.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007.

<sup>80</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. (**PARECER ANEXO**)

<sup>81</sup> Por integridade ecológica, entende-se as condições e características físicas, biológicas e químicas que compõem e determinam a integridade, a existência e a manutenção de um ecossistema (BOSELDMANN, Klaus. Loosing the forest for the trees: environmental reductionism in the law. 2010. p. 2439); Nesse sentido, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer entendem que: "(...) no sistema constitucional brasileiro (art. 225), as expressões 'processos ecológicos essenciais' e 'função ecológica', inclusive com vedação expressa a práticas que provoquem a extinção de espécies da biodiversidade, também refletem o conteúdo e princípio da integridade ecológica. De tal sorte, pode-se alegar que a integridade ecológica pode (e deve) ser reconhecida como um princípio constitucional implícito do regime constitucional ecológico edificado pela nossa Lei Fundamental de 1988." (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 6. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 76-77); Vide, ainda, AYALA, Patryck de Araújo e COELHO, Mariana Carvalho Victor. (**PARECER ANEXO**)

<sup>82</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. (**PARECER ANEXO**)

<sup>83</sup> STF. Julgamento da ADI 4.983/CE, de relatoria do Exmo. Min. Marco Aurélio, julgado em 06/10/2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>

<sup>84</sup> Para mais informações sobre a Carta da Terra: <http://www.cartadaterrabrasil.com.br/prt/texto-da-carta-da-terra.html>

<sup>85</sup> STJ. Julgamento do REsp 1.797.175/SP, Rel. Min. Og Fernandes, j. em 21/03/2019 Disponível em: [http-s://www.-stj.jus.br/webstj/processo/justica/jurisprudencia.asp?origemPesquisa=informativo&tipo=num\\_pro&valor=REsp179717](http-s://www.-stj.jus.br/webstj/processo/justica/jurisprudencia.asp?origemPesquisa=informativo&tipo=num_pro&valor=REsp179717)



*necessário repensar uma nova racionalidade - distinta da lógica hegemonicamente traçada e reproduzida nas instâncias ordinárias -, de maneira que se possa impulsionar o Estado e a Sociedade a pensarem de forma distinta dos padrões jurídicos postos".* A Segunda Turma do STJ, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso nos termos do voto do Ministro Relator, destacando a necessidade e a possibilidade de se **avancar na atribuição de dignidade e direitos aos animais não humanos e à própria Natureza**, tendo inclusive consignado que **se detém apenas a guarda, com as respectivas responsabilidades, e não posse, de ente natural não humanos**.

Destaca-se, ainda, da jurisprudência do **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**, em ação (**Autos nº 0028127-48.2017.8.21.0015**) que objetiva proteger o **Rio Gravataí** (vítima direta):

O Constituinte Originário, ao prever o dever do Estado e da sociedade de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (artigo 225, §1º); proteger a fauna e a flora, vedando práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (artigo 225, §1º, VII), **reconheceu, indelevelmente à Natureza os direitos à existência, à integridade, à preservação e à restauração**.

Nesta conjuntura, a Natureza não pode continuar a ser vista segundo as lentes do positivismo, como mero objeto de direito. O próprio ambiente natural é sujeito de direitos.

A partir desta leitura do Documento Maior, **não há óbice que o Ministério Público venha a juízo para defender a existência, a integridade, a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais do Rio Gravataí, exercendo legitimação extraordinária que também tem assento constitucional** (artigo 129, III, CF/88). (GRIFAMOS)

Frisa-se que a própria **Corte Interamericana de Direitos Humanos**, quando instada a se manifestar acerca das obrigações estatais em relação ao meio ambiente no marco da proteção e garantia de direitos humanos, firmou o entendimento — aplicável ao sistema jurídico brasileiro, que está vinculado ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos por força do Decreto nº 678/1992 c/c art. 5º, §3º, da CRFB/88 — que **a proteção da Natureza independe dos interesses humanos e que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado protege também elementos da Natureza pelo seu valor intrínseco, de modo a garantir a sua existência e a realização dos seus processos e funções ecológicas**. *In verbis*:

"62. Esta Corte considera importante ressaltar que o direito ao meio ambiente saudável como direito autônomo, a diferença de outros direitos, **protege os componentes do meio ambiente, tais como bosques, rios, mares e outros, como interesses jurídicos em si mesmos, ainda em ausência de certeza ou evidência sobre o risco às pessoas individuais**. Trata-se de proteger a natureza e o meio ambiente não somente por sua conexão com uma utilidade para o ser humano ou pelos efeitos que sua degradação poderia causar em outros direitos das pessoas, como a saúde, a vida ou a integridade pessoal, senão por sua importância para os demais organismos vivos com quem se compartilha o planeta, também merecedores de proteção em si mesmos. Neste sentido, **a Corte adverte uma tendência a reconhecer personalidade jurídica e, portanto, direitos à natureza não só em sentenças judiciais senão inclusive em ordenamentos constitucionais**.<sup>86</sup> (GRIFAMOS)

5.

<sup>86</sup> Para ter acesso ao documento completo, em português: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da->

No mesmo sentido, conforme destacado pelos pareceristas<sup>87</sup>, também merece destaque a jurisprudência que tem se consolidado nas Cortes colombianas, assim como o caso argentino envolvendo os direitos do Delta do Paraná.

Na **Colômbia**, a **Sexta Sala do Tribunal Constitucional**, na paradigmática decisão **T-622/2016**<sup>88</sup>, não só reconheceu o **Rio Atrato** "(...) *como um ente sujeito de direitos à proteção, à conservação, à manutenção e à restauração ao encargo do Estado e das comunidades étnicas (...)*", como também determinou que para a efetivação de tais direitos e salvaguardas a sua integridade ecológica era necessária a conformação de **COMISSÃO DE GUARDIÕES DO RIO ATRATO**, composta por membros das comunidades locais e do Estado<sup>89</sup>. Mais recentemente, a **Corte Suprema colombiana**, no julgamento da **STC 4360/2018**<sup>90</sup>, ao abordar a inefetividade das ações estatais no controle e proteção da **Amazônia colombiana** na garantia de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras, também reiterou o posicionamento ecocêntrico, ao reconhecer este ecossistema como "*uma entidade, 'sujeito de direitos', titular da proteção, conservação, manutenção e restauração pelo Estado e pelas entidades territoriais que a compõem*". Destaca-se, ainda, que, neste caso, o Tribunal ordenou a adoção de um plano de ação e a formulação de um **Pacto Intergeracional pela Vida da Amazônia Colombiana (PIVAC)**<sup>91</sup>.

Na **Argentina**, o referido caso tem como objeto a discussão sobre os impactos e a vulnerabilidade do ecossistema do Delta do Paraná frente ao reiterado aumento da degradação ecológica e, dentre os pedidos, visa também a **declaração judicial do ente natural como sujeito de direito**, com a **designação de um GUARDIÃO** para zelar pelos seus direitos e interesses<sup>92</sup>. A discussão judicial ainda está em curso, contudo, cabe destacar que, em virtude da comprovação acerca da importância e da fragilidade desse ecossistema, em sede de uma **ação de amparo ambiental (CSJ 468/2020)**, a Suprema Corte de Justiça da Argentina determinou, de imediato, a constituição de um **COMITÊ DE EMERGÊNCIA AMBIENTAL**<sup>93</sup>.

Destaca-se que, nesses dois últimos casos comentados, o argumento dos direitos da Natureza foi articulado diretamente como alternativa ecologizada para enfrentar os desafios decorrentes das mudanças climáticas. Nesse sentido, considerando as suas implicações diretas também neste contexto (ex. aumento do nível do mar,

---

<atuacao/corte-idh/OpiniaoConsultiva23versofinal.pdf>

<sup>87</sup> AYALA, Patryck de Araújo; COELHO, Mariana Carvalho Victor. (**PARECER ANEXO**); CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; (**PARECER ANEXO**); FENSTERSEIFER, Tiago. (**PARECER ANEXO**)

<sup>88</sup> Para mais informações: [https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion\\_y\\_participacion\\_al\\_ciudadano/sentencia\\_rio\\_atrato/Sentencia\\_T-622-16\\_Rio\\_Atrato.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/sentencia_rio_atrato/Sentencia_T-622-16_Rio_Atrato.pdf)

<sup>89</sup> Para mais informações: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>

<sup>90</sup> Destaca-se, ainda, do precedente citado: "O fundamento da obrigação de solidariedade direta com a Natureza se edifica no seu valor intrínseco, (...) porquanto o ser humano forma parte da Natureza, sendo, assim, Natureza. Esta concepção é a essência principal sobre a qual se assenta o conceito de valor intrínseco do ambiente: o respeito a si mesmo implica (...) o respeito à parte de si mesmo que está composto por Natureza, e da que formarão parte, na sua vez, as gerações futuras". Para mais informações: <https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/stc4360-2018.pdf>

<sup>91</sup> Para mais informações: <<https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf>>

<sup>92</sup> Para ter acesso à petição inicial: <[http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites-16/non-us-case-documents/2020/20200702\\_11820\\_complaint.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites-16/non-us-case-documents/2020/20200702_11820_complaint.pdf)>

<sup>93</sup> Para mais informações: <<https://www.cij.gov.ar/nota-38022-La-Corte-Suprema-ordena-constituir-un-Comit-de-Emergencia-Ambiental-para-detener-y-controlar-los-incendios-irregulares-en-el-Delta-del-Paran-.html>>

ocorrência de temporais e furacões)<sup>94</sup> e a importância dos serviços ecossistêmicos prestados pela Lagoa da Conceição, o reconhecimento e a garantia dos direitos da Natureza no presente caso também pode ser entendido como uma importante medida no atual cenário das mudanças climáticas, sobretudo no âmbito da adaptação e promoção de uma maior capacidade de resiliência climática.

É importante ressaltar que a discussão acerca do reconhecimento de direitos da Natureza não se restringe apenas ao contexto jurídico brasileiro ou aos casos mencionados acima. Pelo contrário, conforme se depreende de **resoluções das Nações Unidas que vem sendo adotadas desde 2009 no âmbito do programa "Harmony with Nature"**<sup>95</sup>, este argumento tem sido cada vez mais presente no legislativo e na jurisprudência de diversos sistemas jurídicos, inclusive, expressamente na órbita constitucional, como é o caso da **Constituição do Equador vigente**<sup>96</sup>.

Foi neste contexto jurídico e em resposta aos desafios ecológicos que afetam toda a humanidade e que são sentidos diretamente no âmbito local, que, a partir da **Emenda nº 47/2019 — que alterou o art. 133 da Lei Orgânica do Município** (doc. anexo) —, se propôs uma mudança paradigmática nos critérios normativos de valoração da Natureza. *In litteris*:

**Art. 133.** Ao Município compete promover a diversidade e a harmonia com a

---

<sup>94</sup> Estudo recente sobre a vulnerabilidade e os riscos ambientais do Município de Florianópolis, realizado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), destaca dentre as maiores ameaças o aumento das inundações fluviais e marinhas e a ocorrência de deslizamentos. Para mais informações:

[https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/27\\_08\\_2015\\_9.29.14.c3710d2cf5fa7cfe35cdf4f44eabe825.pdf](https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/27_08_2015_9.29.14.c3710d2cf5fa7cfe35cdf4f44eabe825.pdf)

<sup>95</sup> Exemplos no âmbito legislativo: Adoção dos direitos da Natureza na Lei Orgânica de Bonito/PE (2017), de Paudalho/PE (2018), no Brasil; Reconhecimento da personalidade jurídica do Parque Nacional Te Urewera (2014), do Rio Whanganui (2017) e do Monte Taranaki (2017), na Nova Zelândia; e do Rio Magpie (2021), no Canadá; Reconhecimento do Rio Yarra (2017) e de parte da costa (2020) localizados no estado de Victória como entidades naturais vivas indivisíveis que merecem proteção, na Austrália; Emenda na Constituição do Estado do Colorado possibilitando expressamente leis municipais para o reconhecimento de direitos da Natureza (2014), EUA; Reconhecimento de determinados entes naturais como sujeitos de direitos no território da Nova Caledônia (2016), na França; Adoção de moção sobre os direitos do Wadden Sea, nos Países Baixos (2018); Reconhecimento do ecossistema do Mar Menor como sujeito de direitos no município de Los Alcázares (2020), Espanha; Moratória instituída para preservar a barreira de recifes, reconhecida como sujeito de direito (2017), em Belize; Reconhecimento dos Direitos da Mãe Terra (2010 e 2012), na Bolívia; Reconhecimento da Natureza como sujeito de direito na província de Nariño (2019), na Colômbia; no município de Santa Fé (2018), Argentina; nos Estados de Guerrero (2014) e Colima (2019), no México; Reconhecimento da água (2019) e do Rio Llallimayo (2019) como sujeito de direito, na província de Melgar, na Peru; etc.

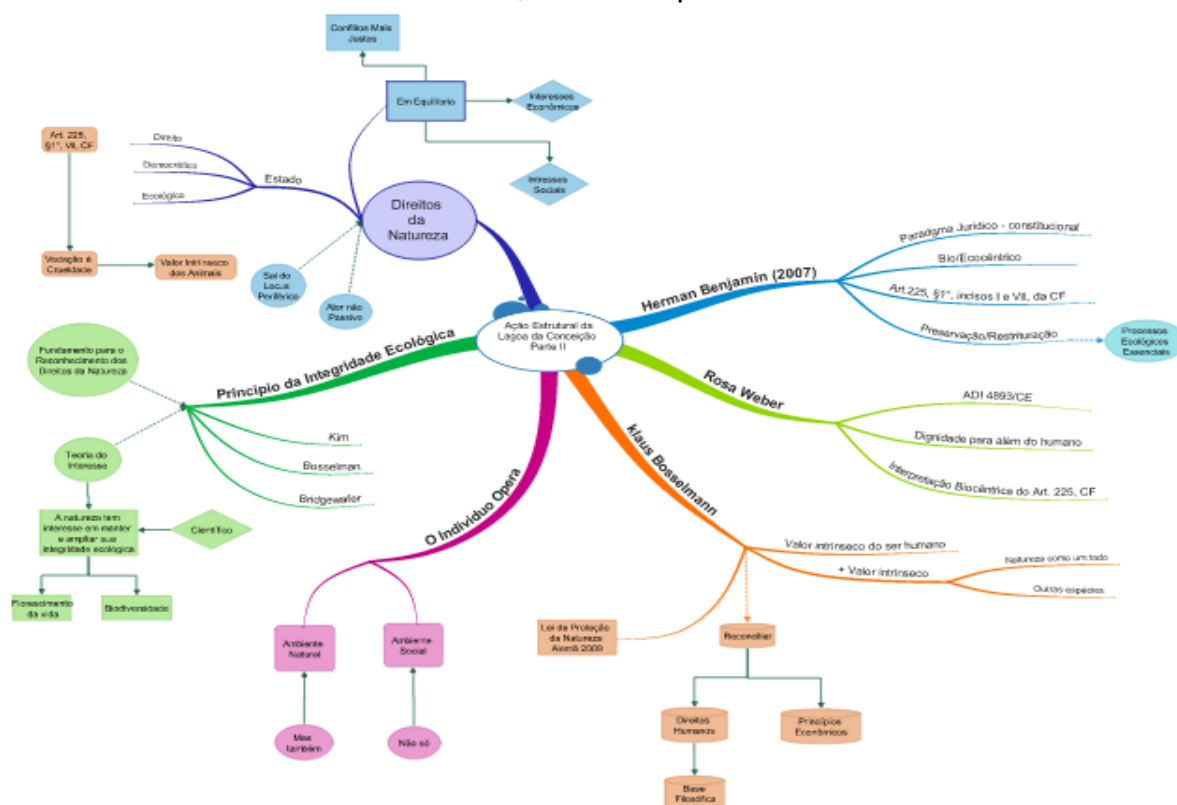
Exemplos de entes naturais reconhecidos como sujeitos de direito no âmbito jurisprudencial: Rio Atrato (2016), Urso Andino (2017), Amazônia colombiana (2018), Páramo Pisba (2018), Rio Cauca (2019), Rio Magdalena (2019), Rio Coello (2019), Rio Quindío (2019), Rio Pance (2019), Rio Otún (2019), Parque Nacional Isla Salamanca (2020), Parque Nacional Los Nevados (2020), Parque Nacional Las Hermosas (2020), Lago Tota (2020), na Colômbia; Orangotango Sandra (2014), Chimpanzé Cecília (2016), na Argentina; Rio Vilcabamba (2011), Caso Ilha Galápagos (2012), Caso dos tubarões (2015), Caso do Jaguar (2015) Floresta Los Cedros (2019), Rio Alpayacu (2020), no Equador; Rio Turag (2019), em Bangladesh; Rios Gange e Yamuna (2017), Glaciais Gangotri e Yamunotri (2017), na Índia; Caso do Elefante Kaavan (2020), no Paquistão, etc. Para mais informações: <http://www.harmonywithnatureun.org>

<sup>96</sup> Os direitos da Natureza estão previstos no capítulo sétimo da Constituição do Equador, do qual se destacam os seguintes artigos: "Art. 71. A natureza ou Pacha Mama, onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração dos seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos. Toda pessoa, comunidade, povoado ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza. (...) O Estado incentivará as pessoas físicas e jurídicas, e aos coletivos, para que protejam a natureza, e promoverá o respeito a todos os elementos que formam um ecossistema; Art. 72. A natureza tem direito à restauração. Esta restauração será independente da obrigação que tem o Estado e as pessoas físicas e jurídicas de indenizar aos indivíduos e coletivos que dependam dos sistemas naturais afetados. Em casos de impactos de impacto ambiental grave ou permanente, incluídos os ocasionados pela exploração dos recursos naturais (...)."

natureza e preservar, recuperar, restaurar e ampliar os processos ecossistêmicos naturais, de modo a proporcionar a resiliência socioecológica dos ambientes urbanos e rurais, sendo que o planejamento e a gestão dos recursos naturais deverão fomentar o manejo sustentável dos recursos de uso comum e as práticas agroecológicas, de modo a **garantir a qualidade de vida das populações humanas e não humanas**, respeitar os princípios do bem viver e **conferir à natureza titularidade de direito**.

**Parágrafo único. O Poder Público promoverá políticas públicas e instrumentos de monitoramento ambiental para que a natureza adquira titularidade de direito e seja considerada nos programas do orçamento municipal e nos projetos e ações governamentais, sendo que as tomadas de decisões deverão ter respaldo na Ciência, utilizar dos princípios e práticas de conservação da natureza, observar o princípio da precaução, e buscar envolver os poderes Legislativo e Judiciário, o Estado e a União, os demais municípios da Região Metropolitana e as organizações da sociedade civil. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 47/2019) (GRIFAMOS)**

Coadunando com o texto constitucional e com os avanços legislativos e jurisprudenciais em matéria de proteção ambiental, a norma municipal trouxe um **novo escopo para o status legal da Natureza no ordenamento jurídico, in suma, a partir do seu reconhecimento como sujeito de direito**. Tal alteração, aprovada democraticamente, prevê não só a possibilidade, mas a necessidade (dever) do Município e do próprio Poder Público de conferir direitos à Natureza, inclusive por meio de políticas públicas e de monitoramento ambiental, conforme pretendido neste caso concreto.



Mapa mental: Gorgia Sena Martins e Alessandro Lailau Silveira

É a partir de tais fundamentos jurídicos, de aplicação extensiva da norma constitucional e de aplicação específica da norma municipal, "à luz de um sistema normativo multinível (internacional, regional, nacional, subnacional) e de diálogo de Cortes de Justiça", que se pretende, portanto, o reconhecimento **do valor intrínseco, da**

**dignidade, da personalidade jurídica e dos direitos autônomos da Lagoa da Conceição.**<sup>97</sup>

No entanto, a Lagoa da Conceição vem sofrendo, sistematicamente, conforme já exaustivamente conhecido, grave degradação dos seus processos ecológicos essenciais, com implicações diretas e prejudiciais não só para as populações humanas, mas também para a fauna, a flora e o ecossistema como um todo<sup>98</sup>. Desse modo, **busca-se nesta ação a proteção do seu valor intrínseco, que engloba valores ecológicos, genéticos, sociais, econômicos, científicos, educativos, culturais, recreativos e paisagísticos.**

Tendo como referência a proteção constitucional da integridade ecológica, essencial ao equilíbrio ambiental para a sustentação da vida em todas as suas formas, e a determinação legislativa municipal acima, justifica-se a **atribuição de direitos à preservação, à manutenção, à conservação e à restauração em favor da Lagoa da Conceição, os quais são a própria substância do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**<sup>99</sup>. A partir, também, de uma perspectiva de **justiça ecológica**, considerando a sua vulnerabilidade, pretende-se o seu reconhecimento como ente que participa da comunidade da justiça, como sujeito e não como objeto, assegurando-lhe o direito de ser considerada como tal e de **ter a sua própria existência (integridade ecológica) preservada, mantida, conservada, restaurada e protegida.**<sup>100</sup>

E como **titular de direitos específicos que assegurem a sua integridade ecológica** (proteção, conservação, manutenção e restauração), há de se reconhecer também a própria legitimidade ativa da Lagoa da Conceição, enquanto sujeito do direito de buscar determinado provimento jurisdicional, consoante a garantia constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CF c/c art. 3º, do CPC/2015), a função instrumental das normas processuais e os avanços no âmbito de direito material trazidos acima, dentre eles o art. 225 da CRFB/88 e o art. 133 da Lei Orgânica Municipal. Resta bastante razoável, isto posto, reconhecer a possibilidade do ente natural se defender mediante substituição processual (legitimação extraordinária), nos moldes da Lei nº 7.347/1985<sup>101</sup>. *In litteris*:

No caso da **representação processual em juízo** da Natureza, seguindo a lógica da **legitimação ordinária** prevista do art. 18, caput, do CPC/2015, nos parece razoável que tal se dê por meio dos entes arrolados no Projeto de Lei 145/2021, com a inclusão do novo inciso ao art. 75 do CPC/2015, ou seja, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as associações de proteção da Natureza etc. Igualmente, como verificado de modo emblemático no **Caso do Rio Atrato**, decidido no ano de 2016 pela **Corte Constitucional Colombiana**, nos parece perfeitamente possível a nomeação de **comissão ou comitê** no âmbito jurisdicional – após instaurada ação judicial –, com o objetivo de representar os interesses e direitos do ente natural, o que, em linhas gerais, corresponde à **salvaguarda da sua integridade ecológica.**

(...) Em litígios coletivos envolvendo a proteção dos direitos da Natureza, a mesma ocorre por meio da sua **substituição processual** em juízo, mediante a atribuição de **legitimação extraordinária** em favor dos entes arrolados no art. 5

<sup>97</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. (**PARECER ANEXO**)

<sup>98</sup> LEITE, José Rubens Morato; CODONHO, Maria Leonor P. C. F.; PEIXOTO, Bruno Teixeira. (**PARECER ANEXO**)

<sup>99</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; (**PARECER ANEXO**)

<sup>100</sup> ALBUQUERQUE, Leticia e DAROS, Leatrice Faraco. (**PARECER ANEXO**)

<sup>101</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. (**PARECER ANEXO**)

a 21 da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) , ressaltando-se, ainda, a possibilidade também do ajuizamento de ação popular pelo cidadão para a tutela coletiva dos direitos da Natureza.

**As respostas e soluções do ponto de vista da técnica jurídico-processual, como se pode observar, estão presentes há muito tempo no nossos ordenamentos jurídicos – como ilustra bem o caso das corporações etc. -, tornando necessário apenas uma interpretação conforme o atual paradigma e marco jurídico-constitucional ecológico dos direitos da Natureza.** (GRIFAMOS)

Trata-se, ademais, a partir de imperativos *pro natura* típicos de um **Estado Constitucional Ecológico**, de reconhecimento decorrente tanto de deveres (dos homens) para com a Natureza, quanto de direitos (aqueles adstritos a conservação e não intervenção sobre as leis naturais básicas), para a Natureza<sup>102</sup>.

Destarte, considerando as condições normativas existentes no ordenamento jurídico brasileiro, em especial a interpretação ecologizada do art. 225 da CRFB/88 e a previsão expressa da Lei Orgânica Municipal, de modo a dar efetividade ao texto constitucional e legislativo, requer-se o reconhecimento de direitos específicos à Lagoa da Conceição, a partir do seu valor intrínseco e para proteger a sua integridade ecológica, que inclui **(i)** o direito de acesso à justiça e à participação nos processos decisórios que lhe digam respeito, por meio de um guardião com atribuições específicas nesse sentido, tanto judicialmente quanto no âmbito de políticas públicas; **(ii)** e os direitos associados a sua preservação, manutenção, conservação, restauração e os que se fizerem necessários para garantir a sua própria existência.

## **2. DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL | IRRESPONSABILIDADE ORGANIZADA**

Por todo o exposto, é público e notório, **há pelo menos duas décadas**, que, apesar de inúmeras tentativas voltadas ao combate da degradação desse ecossistema, **não se obteve êxito** até o momento<sup>103</sup>.

Pelo contrário, como afirmam os especialistas consultados, nota-se a **"falência no modelo de Gestão Ambiental" vigente**, que não aborda a situação, já bastante delicada, de forma ecossistêmica e a partir de estratégia não fragmentada, e que mantém certa tolerância social da degradação ambiental<sup>104</sup>. O "desastre ocorrido na Lagoa da Conceição, a partir do rompimento da Barragem de Evapoinfiltração (LEI) da CASAN, deixa clara a **fragilidade do sistema de governança** – não somente a nível local – que, desenhado a partir do paradigma mecanicista, desconsidera a totalidade social e ecológica da região e falha em proteger as vidas humanas e não-humanas que dependem do ecossistema da Lagoa"<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> AYALA, Patryck de Araújo e COELHO, Mariana Carvalho Victor. (**PARECER ANEXO**)

<sup>103</sup> Há mais de 20 (vinte!) anos medidas de despoluição da Lagoa da Conceição são divulgadas, mas nada efetivamente concretizado em melhorias para a qualidade ambiental do referido bem ambiental e comunidade. Governo promete concluir projeto até 2002. Despoluição da lagoa da Conceição terá investimento de R\$ 20 milhões. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1603200117.htm>

<sup>104</sup> LEITE, José Rubens Morato; CODONHO, Maria Leonor P. C. F.; PEIXOTO, Bruno Teixeira. (**PARECER ANEXO**)

<sup>105</sup> MELO, Melissa Ely; POPE, Kamila; BROETTO, Valeriana A.; BECKHAUSER, Elisa F.. (**PARECER ANEXO**)

Assim, como já afirmado, há **um manifesto problema estrutural** na gestão e governança da Lagoa da Conceição, comprometendo sua própria existência, em consequência da **inação, da falta de implementação e garantia da efetividade de normas e políticas ambientais**, da fragmentação de sua gestão e da ausência de estruturas de governança participativa, multinível e interagendas que respeite sua integridade ecológica e configuração ecossistêmica<sup>106</sup>. Apesar da edição de inúmeras leis, da instituição de diversos órgãos e cargos, da propositura de ações judiciais, da aplicação de penalidades administrativas e judiciais, e da celebração de acordos, **a maneira em que tais medidas foram tomadas não garantiu a salvaguarda da Lagoa da Conceição, cuja qualidade ambiental tem vindo a piorar com o passar dos anos**<sup>107</sup>.

Trata-se, portanto, de situação de fato ensejadora de um amplo conjunto de desconformidades e violações de diversos direitos fundamentais, de gerações presentes e futuras — assim como da própria Natureza, como tratado no tópico anterior —, sobretudo do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos demais correlacionados (à vida, à saúde, à igualdade, à água etc.).

Portanto, considerando o atual quadro de colapso ambiental instalado, é urgente seja declarado o reconhecimento da existência de um **“estado de coisas inconstitucional”** decorrente de práticas institucionais caracterizadoras de **“irresponsabilidade organizada”**, a justificar a determinação por este Juízo da adoção de medidas estruturais, prospectivas, voltadas à rediscussão do *status quo* de atuação do Poder Público, consoante pleiteado nesta ação. No âmbito da Lagoa da Conceição estão presentes todas as circunstâncias ensejadoras desse reconhecimento, conforme indicado pela doutrina especializada ao tratar do tema:

- a) há vulneração massiva e generalizada de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas;
- b) prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia e promoção dos direitos;
- b) a superação das violações de direitos pressupõe a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais, que podem depender da alocação de recursos públicos, correção das políticas públicas existentes ou formulação de novas políticas, dentre outras medidas; e
- d) potencialidade de congestionamento da justiça, se todos os que tiverem os seus direitos violados acorrerem individualmente ao Poder Judiciário.<sup>108</sup>

Isto se relaciona com a compreensão do que a doutrina denomina de fenômeno da **irresponsabilidade organizada**, que se manifesta “quando os especialistas que definem os riscos são ao mesmo tempo criadores e avaliadores do risco que criam, sob uma política de invisibilidade de tais riscos permanentemente invisível”<sup>109</sup>. Veja-se a opinião dos pareceristas consultados sobre a identificação de circunstâncias características desse quadro no caso concreto:

A irresponsabilidade organizada é um fenômeno que legitima a não imputabilidade sistêmica das ameaças, e consolida a legalização das contaminações, a partir do controle das políticas de conhecimento e produção do

---

<sup>106</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. (**PARECER ANEXO**)

<sup>107</sup> MARTINS, Giorgia Sena. (**PARECER ANEXO**)

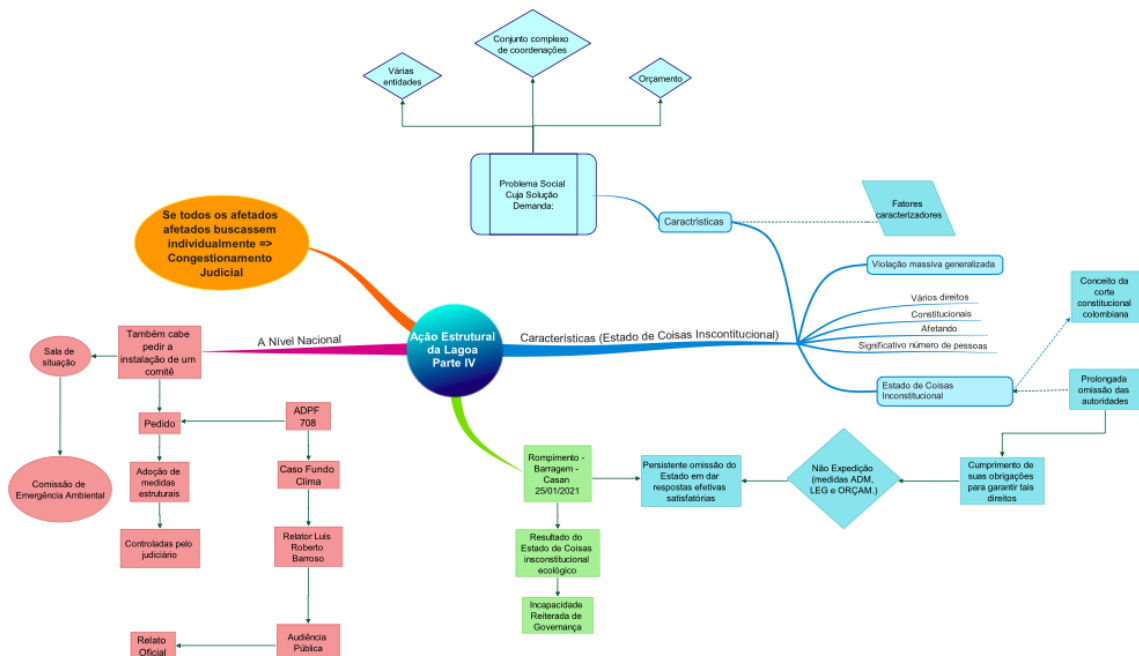
<sup>108</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre Azevedo. Estado de Coisas Inconstitucional. 2 ed. São Paulo: Editora JusPodvim, 2019.

<sup>109</sup> LEITE, José Rubens Morato; CODONHO, Maria Leonor P. C. F.; PEIXOTO, Bruno Teixeira. (**PARECER ANEXO**)

saber sobre os riscos, sonhando o acesso à informação, e gerando em seu lugar, o silêncio, falta de percepção e o ocultamento institucionalizados.

[...] A gestão ambiental da Lagoa da Conceição se enquadra firmemente conceitos expressos acima de *Irresponsabilidade Organizada* e *Sociedade de Risco*, pois o Poder Público deixa de fazer um controle e fiscalização necessários, sabendo da complexidade ambiental, promovendo de forma constante inações, omissões de informações, omissões, agindo sem a devida clareza e com irresponsabilidade face ao bem comum do povo<sup>110</sup>.

Assim, o conjunto de fatos confirma não só o colapso ambiental e o risco de perecimento da Lagoa da Conceição, mas, também, a irresponsabilidade organizada por parte dos atores públicos competentes, demonstrada pela falta de coordenação entre as ações, pela dificuldade de monitoramento e cumprimento de acordos e decisões judiciais, e pela inexistência de planejamento e de efetiva utilização de mecanismos deliberativos e consultivos. Enfim, estes se mostram não apenas incapazes de solucionar efetivamente a questão, mas, também, têm contribuído para a perpetuação da crise pelo omissivo ou desidioso cumprimento de obrigações legais.



Mapa mental: Giorgia Sena Martins e Alessandro Lalau Silveira

A respeito, no Brasil, há exemplos recentes de demandas que articulam pretensão de reconhecimento de “estado de coisas inconstitucional” como fundamento para tutela jurisdicional em matéria de política pública ambiental. A **ADPF 708/DF**, em que foram requeridas medidas administrativas necessárias para reativar o funcionamento do **Fundo Nacional sobre Mudança Climática (Fundo Clima)**, com todos os seus recursos autorizados pela lei orçamentária, com pedido para que fosse reconhecido como inconstitucional o comportamento omissivo lesivo do Poder Público e, subsidiariamente, como violação de preceito fundamental. Nesse caso, o Relator Min. Luís Roberto Barroso, em sede de decisão monocrática que convocou audiência pública para discutir o tema, destacou que os fatos descritos na inicial, envolvendo “ações e omissões persistentes”,

<sup>110</sup> Idem.



"imputáveis a autoridades diversas" e "ensejadoras de violações massivas a direitos fundamentais", sugerem a **"existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental"**<sup>111</sup>.

Também, tem-se a **ADPF 743/DF**, na qual se busca no Judiciário o desenvolvimento de um plano de prevenção e combate aos **incêndios nos biomas Pantanal Mato-Grossense e da Amazônia**, considerando a gravíssima situação de fato comprovada e ligada à atuação dos atores públicos competentes pela gestão e governança ecológica no Brasil. Postula-se o reconhecimento de um **"estado de coisas inconstitucional"** da gestão ambiental brasileira decorrente de condutas comissivas e omissivas do Poder Público no tratamento da questão, sobretudo nos dois biomas mencionados, que ofendem o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além da proteção constitucional à vida, à saúde e à integridade física.<sup>112</sup>

Delineado, assim, **flagrante "estado de coisas inconstitucional" em matéria de gestão e governança socioecológica pública na Lagoa da Conceição**, que demanda ações e medidas de caráter estrutural, isto é, que exigem a intervenção sistêmica e articulada entre os atores públicos detentores de competências constitucionais e previstas em lei de garantir a proteção, controle, fiscalização e monitoramento da integridade ecológica da Lagoa e da comunidade nela envolvida.

### **3. DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO FRENTE À LESÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E DOS DIREITOS DA NATUREZA**

Prevê o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que **"a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"**, garantia que se faz ainda mais robusta no caso de direito fundamental, como é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à sadia qualidade de vida (art. 225, *caput* e §1º, c/c art. 5º, §2º, da CF).

Em vista da fundamentalidade do art. 225 da Constituição Federal, como salienta o Min. Antônio Herman Benjamin, tal garantia constitucional fundamental **reduz o exercício da discricionariedade do administrador**, fazendo com que este, antes de todas as suas decisões, tenha que considerar se o ato causará um dano à natureza, devendo, assim, entre as várias alternativas viáveis ou possíveis, optar sempre por aquela menos gravosa ao equilíbrio ecológico, aventando, inclusive, a não ação ou manutenção

---

<sup>111</sup> STF. Decisão monocrática na ADPF 708/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/e-stfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjeto-ocidente=5951856>

<sup>112</sup> Cumpre referir, pela sua relevância, ainda que não se tratando de tema ambiental, a ADPF nº 347/DF, que examinou a situação degradante das penitenciárias brasileiras como sendo um "estado de coisas inconstitucional", em razão de desestruturação institucional e de políticas públicas ensejadoras de massiva e continuada violação de direitos fundamentais. Assim consta da ementa: SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como "estado de coisas inconstitucional". FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional.[...] Figura do "estado de coisas inconstitucional" relativamente ao sistema penitenciário brasileiro e a adoção de providências estruturais em face de lesões a preceitos fundamentais dos presos, que alega decorrerem de ações e omissões dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal (STF, ADPF 347/DF, rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/09/2015).

da integridade do meio ambiente<sup>113</sup>.

Ocorre que, dentre as opções situadas no espaço de discricção da administração, não estão incluídas a inação e a proteção insuficiente do meio ambiente, como o Min. Herman Benjamin também assevera, valendo-se dos ensinamentos de Sálvio de Figueiredo Teixeira, entendendo que a proteção do meio ambiente e dos consumidores, "ao contrário dos direitos fundamentais clássicos, exige a atuação do Estado, **proibindo-lhe a omissão**"<sup>114</sup>.

Portanto, os direitos fundamentais vinculam os órgãos administrativos e estabelecem **vedação de sua proteção insuficiente**, decorrência do **princípio da proporcionalidade**, segundo o qual "o Estado não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na consecução dos seus objetivos"<sup>115</sup>, ou, em outras palavras, é "entendido como vedação simultânea de excesso e omissão"<sup>116</sup>.

**A atuação insuficiente que falta com deveres de prevenção e precaução acarreta arbitrariedade por omissão**, como leciona Juarez Freitas, *in verbis*:

*"(b) o vício da discricionariedade insuficiente (arbitrariedade por omissão) - hipótese em que o agente deixa de exercer a escolha administrativa ou a exerce com inoperância e insuficiência, inclusive ao faltar com os deveres de prevenção e precaução. Nessa modalidade igualmente patológica, a omissão - verdadeiro dardo que atinge o coração dos objetivos constitucionais - traduz-se como descumprimento das diligências impositivas".<sup>117</sup>*

Assim como afirma a doutrina de Direito Administrativo, o mesmo se dá no Direito Ambiental: tendo assente que o meio ambiente é um direito fundamental constitucionalmente protegido e que deve ser tutelado por políticas públicas, havendo omissão ou inefetividade dos demais poderes em sua proteção, ele é passível de exigência judicial. É, portanto, inegável o papel que possui o Poder Judiciário na concretização da efetividade do Direito Ambiental<sup>118</sup>.

Desse modo, conforme Vladimir Passos de Freitas, a judicialização de políticas públicas ambientais é forma de dar efetividade ao direito fundamental previsto no art. 225, da Constituição Federal, sempre com prudência e limites considerados na decisão judicial, evitando arroubos ou posições inadequadas à realidade socioambiental e econômica<sup>119</sup>. É o que exatamente defende a estruturalidade desta ação civil pública, apresentando-se como meio processual mais adequado para se buscar a tutela efetiva do

---

<sup>113</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, J.; LEITE, J. Direito Constitucional Ambiental brasileiro. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 167.

<sup>114</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: Edis Milaré (org). Ação civil pública. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 70-151.

<sup>115</sup> FREITAS, Juarez. O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais. São Paulo: Malheiros Editores, 1997. p. 56.

<sup>116</sup> FREITAS, Juarez. Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 18.

<sup>117</sup> Idem p. 25.

<sup>118</sup> FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Mariana A. Passos de. A ação civil pública e a judicialização de políticas públicas ambientais. In: Ação Civil Pública após 35 anos. Coord. Edis Milaré. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 1137/1153.

<sup>119</sup> Idem.

meio ambiente, inclusive para pretensões ligadas à política pública ambiental<sup>120</sup>, no caso da Lagoa da Conceição.

Nessa linha, se percebe que **a produção legislativa, como fato solitário, não basta**. O Direito Ambiental haverá de ser algo mais que a disposição metódica de normas e padrões de comando-e-controle inaplicáveis ou inaplicados (law on the books), ou, noutra perspectiva, deveria ir além da asséptica análise teórica que daí se construa. Importa tanto conhecer a norma, em sua abstração formal, como no **cotidiano de sua aplicação (law in action), vale dizer, na sua implementação**. À Ordem Pública Ambiental legislada haverá que se acrescentar o **matiz implementador**<sup>121</sup>.

A propósito, é preciso situar a presente demanda em momento de mudança de paradigma acerca do papel do Poder Judiciário. Trata-se de momento em que é oportuno e necessário abandonar uma perspectiva centrada no “Juiz de Danos”, (“constrangido a somente olhar para trás”), migrando para uma concepção de “Juiz de Riscos”<sup>122</sup> ou “**Juiz da prevenção ou precaução**”, compreendido como “[...] um Juiz ou Tribunal apto a evitar a ocorrência de danos ecológicos – muitos deles, irreversíveis, como a destruição de um habitat e a extinção de espécie da fauna ou da flora –, voltando-se para a resolução de conflitos em vista do presente e do futuro, inclusive diante dos interesses e direitos das futuras gerações (humanas e não humanas)”.<sup>123</sup>

Ademais, como se tratam de ações e medidas que influenciarão atos da Administração Pública Ambiental, oportuno referir que as medidas postuladas nesta lide estão em consonância com as diretrizes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)<sup>124</sup>, cujo art. 5º dispõe que, “**na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum**”. Também, o Código de Processo Civil de 2015 preconiza, em seu art. 8º, que, “ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz **atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum**, resguardando e promovendo a **dignidade da pessoa humana** e observando a **proporcionalidade**, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência”, e ainda prescreve, em seu art. 6º, que “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito **justa e efetiva**”.

Neste particular, esta lide estrutural busca a contribuição e desenvolvimento plural, entre os legitimados autores, réus e interessados, do plano de medidas e ações de reestruturação da governança socioecológica da Lagoa da Conceição, sem prejuízo da participação de outros interessados e da sociedade civil como um todo. Frisa-se, o que se pugna é o planejamento e a consecução dos pedidos e objetivos sob o amparo da segurança jurídica e da cooperação mútua entre as instituições e partes processuais envolvidas na governança socioecológica da Lagoa.

Dessa forma, a violação a dever de proteção suficiente dos direitos fundamentais objeto da presente ação, amparados na dignidade da pessoa humana e no direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 1º, III, e art. 225, caput, da CF), torna imperiosa a intervenção do Poder Judiciário, autorizada pela garantia da inafastabilidade do controle jurisdicional, nos termos do art. 5º, XXXV, da CF.

---

<sup>120</sup> Idem.

<sup>121</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. (**PARECER ANEXO**)

<sup>122</sup> STJ, REsp 1.616.027/SP, 2ª T., Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.03.2017.

<sup>123</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. (**PARECER ANEXO**)

<sup>124</sup> Decreto-Lei nº 4.657/1942, atualizada pela Lei Federal nº 13.655/2018.

#### 4. DA NECESSIDADE DE UMA EFETIVA GOVERNANÇA SOCIOECOLÓGICA PARA PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO E SUPERAÇÃO DO PROBLEMA ESTRUTURAL

Diante dos fundamentos jurídicos que embasam o dever de proteção da integridade ecológica da Lagoa da Conceição e de garantia da efetividade de direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico, e dos fatos delineados que configuram flagrante “estado de coisas inconstitucional”, alinhado com o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, cabe destacar a **necessidade de implementação de uma efetiva governança socioecológica para a proteção da Lagoa da Conceição**.

Suscita-se a intervenção deste Juízo, justamente, pela inefetividade na implementação e execução coordenada de ações (seja com base em atribuições legais, iniciativas administrativas ou decorrentes de ordem judicial), de modo não fragmentado, sistêmico, multinível e com garantia de ampla participação, como bem delineado em tópicos anteriores. Assim, a seguir, expõe-se os atributos deste modelo de governança<sup>125</sup> pretendido e, então, indica-se as medidas estruturantes requeridas como necessárias à sua reestruturação.

##### 4.1 Atributos necessários para a efetivação da Governança Socioecológica para proteção da Lagoa da Conceição

A implementação da legislação ambiental brasileira e a estruturação dos órgãos ambientais, ambas fragmentadas e muitas vezes inconsistentes e incoerentes, conforme já referido, não se amoldam às necessidades da complexidade ambiental, pois proporcionam apenas o manejo unilateral e setorial da Natureza, desfocado do todo. A fragmentação, como força oposta ao apregoado pela abordagem ecossistêmica e que visa a proteção da integridade dos ecossistemas preventivamente, representa um dos maiores déficits do Direito para a salvaguarda da Natureza.<sup>126</sup>

No caso em apreço, a interdependência dos sistemas social e natural, compreendida a partir de uma abordagem do *metabolismo social*<sup>127</sup>, impõe a necessidade de uma governança que assegure, efetivamente, a **(i) proteção não fragmentada e integral de seus ecossistemas e comunidades que dela dependem**. Essa visão sistêmica e complexa é indispensável "para a preservação e recuperação da integridade ecológica, das relações intersistêmicas e dos serviços ecossistêmicos e ambientais da região" e, essencialmente, para assegurar e fortalecer a "dignidade da vida de humanos e

---

<sup>125</sup> A doutrina especializada define a governança pública como a utilização de mecanismos estratégicos de controle de modo a avaliar, direcionar e monitorar a gestão, buscando a concretização eficiente de políticas públicas de interesse de toda a sociedade. Define, ainda, que a governança pública mostra-se eficaz quando observa princípios integradores, tais como objetividade, integridade, neutralidade, responsabilidade, imparcialidade, transparência, acessibilidade, de modo que a pedra de toque para a gestão pública está na qualidade dos serviços e da atuação prestada (CALDEIRA, Ana Paula Canoza. O direito à saúde e sua “curiosa” efetividade em Terrae Brasilis: do desafio da realização da boa governança à excessiva judicialização. Tese de doutorado. Universidade do Valor do Rio dos Sinos – UNISINOS. São Leopoldo/RS: 2013, p. 119. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream-/handle-/UNISINOS/4672-/AnaCaldeira-pd-f?sequence=1>. Acesso em 24 mar. 2021.

<sup>126</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A Reinvenção da Natureza e da Realidade: a Fragmentação como Prática Nociva à Proteção Ambiental. In: Direito ambiental e geografia: relação entre geoinformação, marcos legais, políticas públicas e processos decisórios LEITE, José Rubens Morato et al (org). – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

<sup>127</sup> [...] "conceito que engloba todos os fluxos de matéria e energia entre os sistemas socioeconômicos e ecológicos" e considera as trocas de energia e matéria entre ecossistema e sistemas sociais e econômicos" (MELO, Melissa Ely; POPE, Kamila; BROETTO, Valeriana A.; BECKHAUSER, Elisa F.; **PARECER ANEXO**)

não-humanos que dependem e se relacionam com esse sistema"<sup>128</sup>, em consonância com o art. 225, §1º, I, da CF que, como visto, estabelece o dever do poder público de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”.

Para ser viável, o modelo de governança também precisa incluir **(ii) esforços coordenados de ações multinível e interagendas**<sup>129</sup>. Nesse propósito, se faz necessário políticas públicas ambientais<sup>130</sup> organizadas em arranjos institucionais, ou seja, a partir de complexo de normas (das distintas esferas federativas), atores (públicos e privados, nas diferentes instâncias - administrativa, judicial e sociedade civil), processos e instituições (Administração Pública e agências estatais), a ser efetivado dinamicamente para determinados objetivos. Portanto, exige-se arranjos jurídico-institucionais adequados, que articulem os diversos órgãos e entidades envolvidos, para além das percepções e interesses setorializados, em esforço de integração de ações (no caso, sobretudo em matéria de meio ambiente, saneamento, recursos hídricos, saúde pública, mudanças climáticas e gestão de riscos de desastres).

Além disso, a superação do problema estrutural em discussão nesta demanda envolve, imprescindivelmente, **(iii) “o desenho de novas estruturas de governança participativa, adequados para garantir e acompanhar a implementação de normas e políticas”**. A respeito, o poder-dever do poder público emanado do texto constitucional (art. 225) determina que o papel do Estado não é somente de um simples proprietário dos bens ambientais; passa a ser o de um “gestor ou gerente”, somente administrando bens que pertencem a outrem e, por isso, devendo conduzir sua gestão de maneira aberta à participação da comunidade, prestando contas sobre a utilização dos “bens de uso comum do povo”, concretizando um “Estado Democrático e Ecológico de Direito”<sup>131</sup> (art. 1º, 170 e 225, CF). Portanto, os espaços decisórios devem avançar para além dos limites estatais, incluindo a sociedade civil, atributo este de alcance amplo, pois abrange também o reconhecimento e a participação de interesses próprios de outras espécies e de distintas gerações”.<sup>132</sup>

A governança socioecológica está, ainda, diretamente relacionada com o **(iv) reconhecimento do valor intrínseco e dos direitos da Natureza** — tema já tratado profundamente em tópico VII(1). É mister que, nessa perspectiva, a dignidade e os próprios direitos dos seres humanos estejam entrelaçados com os direitos dos entes naturais. Os “Projetos de vida de seres humanos e não humanos se interconectam”, e, por isso, os impactos das ações humanas sobre os sistemas ecológicos, como o da Lagoa da Conceição, ameaçam outras formas de vida, sendo nitidamente uma **questão de justiça ecológica**.<sup>133</sup> Como consequência, tem-se a ampliação da comunidade de justiça e do círculo de atores e interesses no âmbito da governança socioecológica, integrando os seres não humanos e a consideração de seu direito de existir, realizar seu projeto de vida e cumprir suas funções ecológicas.

<sup>128</sup> MELO, Melissa Ely; POPE, Kamila; BROETTO, Valeriana A.; BECKHAUSER, Elisa F. (**PARECER ANEXO**)

<sup>129</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. (**PARECER ANEXO**); PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. (**PARECER ANEXO**)

<sup>130</sup> Ver: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). Governança Ambiental no Brasil: Instituições, Atores e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2016.

<sup>131</sup> Sobre o tema, cf. LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Direito Ambiental na Sociedade de Risco. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004

<sup>132</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. (**PARECER ANEXO**). Ver também: MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2006, p. 122.

<sup>133</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. (**PARECER ANEXO**); ALBUQUERQUE, Leticia; DAROS, Leatrice Faraco. (**PARECER ANEXO**).

Em síntese, resta evidente que a solução concreta e definitiva para a crise ecológica e socioeconômica da Lagoa da Conceição virá de seu tratamento sistêmico e não-fragmentado, que somente pode ocorrer com o funcionamento orquestrado de todos os atores envolvidos (articulação interinstitucional em todos os níveis, coordenação interagendas e participação social) e considerando interesses intergeracionais e interespecies (perspectiva de direitos) - o que se entende como atributos específicos de um modelo de governança socioecológica.<sup>134</sup>

#### **4.2 Governança Socioecológica e Dimensão Normativa**

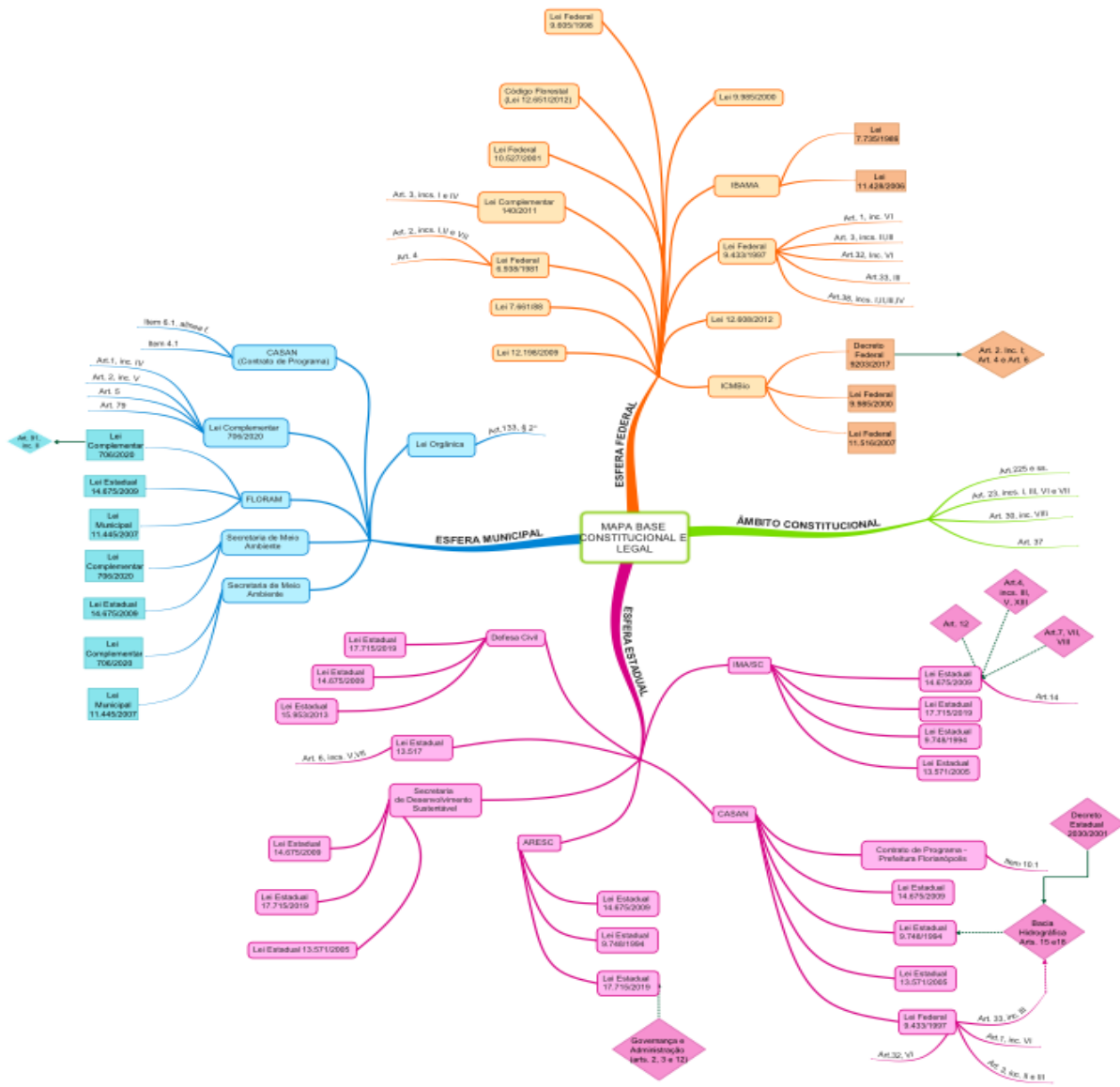
O ordenamento jurídico brasileiro apresenta detalhado arcabouço constitucional e regulatório, nas três esferas de poder, capaz de ensejar atribuições e a responsabilidade dos atores públicos, e especialmente dos réus desta ação civil pública, por uma sistêmica governança socioecológica, com previsão de instrumentos necessários à sua articulação.<sup>135</sup>

Para facilitar a compreensão da ampla estrutura normativa aplicável ao caso concreto, remete-se, exemplificativamente, ao “Mapa Geral da Base Constitucional e Legal para Governança Socioecológica para a Lagoa da Conceição” abaixo:

---

<sup>134</sup> PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. (**PARECER ANEXO**)

<sup>135</sup> PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. (**PARECER ANEXO**)



Mapa mental: Bruno Teixeira Peixoto, Giorgia Sena Martins e Alessandro Lallau Silveira

É mister que tais normas, além de definirem atribuições comuns e específicas, trazem prioridades e diretrizes para a efetivação da governança socioecológica na Lagoa da Conceição, como a necessidade de planejamento e cooperação entre os órgãos públicos e a garantia de ampla participação social na gestão ambiental, inclusive na definição e no monitoramento das medidas a serem executadas.<sup>136</sup>

**(a) Constituição Federal e Legislação Federal**

Encontra-se fundamento para uma governança socioecológica como dever da Administração Pública em extenso arcabouço de normas constitucionais e de âmbito federal em matéria ambiental que estabelecem dimensão cooperativa e integrativa da atuação pública na proteção, controle, fiscalização e monitoramento da qualidade do meio ambiente, com ampla consideração de direitos de participação e preocupação com

<sup>136</sup> PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. **(PARECER ANEXO)**

manutenção de processos ecológicos.<sup>137</sup> A estas conjugam-se, ainda, conjunto de normas de âmbito estadual e municipal, a seguir identificadas,<sup>138</sup> integrando, assim, previsão legal de responsabilidade de atuação dos demandados.

Nesse sentido, o **Superior Tribunal de Justiça** já manifestou o entendimento de que “a proteção ambiental conferida constitucionalmente, que **implica a incorporação da governança ambiental/ecológica**, dando contornos extremamente importantes ao exercício do direito de propriedade, combatendo a perspectiva liberal-individualista agressora do meio ambiente, de modo a concretizar o objetivo do desenvolvimento sustentável”.<sup>139</sup>

Primeiramente, o **art. 225 da Constituição Federal de 1988**, núcleo normativo da governança ambiental brasileira, já reconhece, dentre as responsabilidades e deveres do Poder Público, diversos elementos caracterizadores de uma governança socioecológica, pautada no respeito à integridade ecológica<sup>140</sup>. Conforme destacado nos pareceres anexados e tratado no primeiro tópico dos fundamentos jurídicos, a CF/88 traz uma perspectiva de governança biocêntrica, não restrita aos interesses humanos, na qual os limites e capacidades de sustentação da Natureza devem ser reconhecidos e protegidos, sob o risco de prejuízos para o florescimento da própria vida, e não apenas dos seres humanos.

Além disso, encontra-se consolidado na jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** o entendimento de que a melhoria na elaboração de políticas públicas ambientais deve primar por uma perspectiva intergeracional. Conforme recente julgado:

“essa nova perspectiva **demandou dos Estados a construção de políticas públicas mais elaboradas, atentas à gestão eficiente dos recursos naturais**, das matérias primas, ao diagnóstico e ao controle das externalidades negativas ambientais, todos esses instrumentos atendem à **perspectiva intergeracional, na medida em que o desenvolvimento sustentável estabelece uma ponte entre os impactos provocados pelas gerações presentes e o modo como os recursos naturais estarão disponíveis para as gerações futuras**”.<sup>141</sup>

O texto constitucional também reconhece expressamente a cooperação como atributo para a proteção da Natureza ao estipular que o dever de proteção incumbe, de forma genérica, a toda a coletividade e, de forma estrita, a todos os entes federados (**art. 225, caput**). Do mesmo modo, convém salientar que a proteção das paisagens naturais notáveis, dos sítios arqueológicos, do meio ambiente, e a preservação das florestas, da fauna e da flora são de competência comum a todos os entes da federação (**art. 23, III, VI e VII, da CF/88**), a ser desempenhada em observância ao princípio da eficiência, que rege a Administração Pública (**art. 37, da CF/88**).

---

<sup>137</sup> Lei Federal n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), Lei Complementar n. 140/2011 (Lei de Competências Administrativas Ambientais), Lei Federal n. 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos), Lei Federal n. 11.428/2006 (Lei de proteção da Mata Atlântica); Lei Federal 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), Lei Federal 10.527/2001 (Estatuto das Cidades), Decreto Federal n. 9.203/2017 (Política de Governança Pública Federal). PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. (**PARECER ANEXO**)

<sup>138</sup> Lei Estadual n. 14.675/2009 (Código Ambiental de Santa Catarina), Lei Estadual n. 9.748/1994 (Política Estadual de Recursos Hídricos), Lei Estadual 13.553/2005 (Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro), Lei Estadual 17.715/2019 (Governança Pública e Integridade na Administração Pública do Estado de Santa Catarina); Lei Estadual n. 13.517/15 (Política Estadual de Saneamento); Lei Orgânica do Município de Florianópolis; Lei Complementar Municipal 706 (Organização da Estrutura Administrativa Municipal), dentre outras.

<sup>139</sup> STJ, REsp n. 1.706.438/CE, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 22/11/2018, DJe 28/11/2018.

<sup>140</sup> AYALA, Patryck de Araújo; COELHO, Mariana Carvalho Victor. (**PARECER ANEXO**)

<sup>141</sup> STF, ED na ADC 42/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/08/2019, DJe 30/08/2019.



Trata-se, ainda, de deveres estatais<sup>142</sup> e de competência comum a serem exercidos cooperativamente nos termos da **Lei Complementar 140/2011**. Esta lei prevê uma série de instrumentos de cooperação institucional (art. 4º), que são fundamentais para garantir a efetividade das medidas administrativas e, principalmente, a **coordenação institucional e multinível**. A realização de consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação técnica; o estabelecimento de fundos e outros instrumentos econômicos; e a delegação de atribuições e da própria execução de ações a órgão ambiental mais capacitado, são exemplos deste viés cooperativo, fundamental à governança sistêmica, harmônica, eficaz e integrada.

A propósito, consoante jurisprudência do **Superior Tribunal de Justiça**, “a competência para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora é comum entre todos os Entes Federativos, **o objetivo é que eles ajam em harmonia, formando um sistema**”<sup>143</sup>.

Considerando a influência e a interrelação da região da Lagoa da Conceição com área pertencente ao bioma da Mata Atlântica e áreas de preservação permanente, além de diversas unidades de conservação, conforme já tratado anteriormente, destaca-se a necessidade de aplicação sistêmica e integrada das **Leis Federais nº 11.428/2006** (Lei de Proteção da Mata Atlântica), **12.651/2012** (Código Florestal) e **9.985/2000** (Sistema Nacional de Unidades de Conservação). Embora tratem de conceitos, requisitos e instrumentos específicos, tais normas devem ser aplicadas de forma não fragmentada, sobretudo, por tratarem conjuntamente das diretrizes para regulação do uso e ocupação do solo e da proteção da biodiversidade existente na região, assegurando a integridade ecológica do ente natural e a conservação de seus serviços ecossistêmicos. Além disso, a Lagoa da Conceição, nos termos do art. 25 da **Lei nº 9.985/2000**<sup>144</sup>, corresponde a um mosaico cuja gestão deve ser feita de forma integrada e participativa.

Destaca-se, ainda, que o atributo da não fragmentação está expressamente previsto dentre as diretrizes gerais de ação para implementação da **Política Nacional de Recursos Hídricos** (art. 3º, da Lei nº 9.433/97<sup>145</sup>), seja a forma de

---

<sup>142</sup>Tais deveres e objetivos estatais integram a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), que em seu art. 2º estipula os seguintes princípios: "I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

<sup>143</sup>STJ, REsp m. 1.613.708/SC, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 19/04/2017, DJe 24/04/2017.

<sup>144</sup>Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

<sup>145</sup>Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País; III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;"

gestão sistêmica, seja a integração e articulação multinível e inter agendas, considerando conjuntamente aspectos naturais e sociais. Tal sistemática, ampliada e integradora, também está prevista no **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro** (art. 5º, da Lei nº 7.661/1988<sup>146</sup>). Na legislação federal também estão presentes outros atributos do modelo proposto de governança socioecológica que se aplicam no caso concreto, especificamente os que visam ampliar a comunidade de justiça e o círculo de atores e interesses a serem considerados, seja no âmbito do reconhecimento ou da própria garantia de participação.

Nesse sentido, convém destacar a proteção de interesses não apenas humanos a partir das três leis comentadas acima. A definição de espaços nos quais determinadas atividades antrópicas devem ser controladas, ou até mesmo vedadas, objetiva assegurar a qualidade de vida não só para populações humanas, presentes e futuras, mas também de integrantes da fauna e flora, permitindo-lhes a reprodução e a conservação dos seus serviços ecossistêmicos e funções essenciais<sup>147</sup>.

No tocante à participação ampla, vale destacar, ainda, em relação a diversas políticas setoriais, os princípios da gestão democrática da cidade (art. 2º, inciso II, da **Lei nº 10.257/2001**<sup>148</sup>) e da gestão participativa e descentralizada no que diz com recursos hídricos (art. 1º, inciso VI, da **Lei nº 9.433/97**<sup>149</sup>). Tal atributo também está presente na **Política Nacional sobre Mudança do Clima** (art. 4º, incisos I, V, VI e VII, e art. 5º, inciso V, da Lei nº 12.198/2009<sup>150</sup>), inclusive a partir de uma perspectiva de

---

<sup>146</sup>Art. 5º. O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico

<sup>147</sup>A título de exemplo: "Lei 11.428/2006. (...) Art. 7º A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica far-se-ão dentro de condições que assegurem: I - I - a manutenção e a recuperação da biodiversidade, vegetação, fauna e regime hídrico do Bioma Mata Atlântica para as presentes e futuras gerações (...); "Lei 12.651/2012. Art. 1º (...) § único: Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios: I - afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras; (...) Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: I - II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (...); "Lei 9.985/2000. (...) Art. 4º. O SNUC tem os seguintes objetivos: I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;(…); VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; (...)"

<sup>148</sup>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: (...) II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

<sup>149</sup>Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:: (...) VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

<sup>150</sup> Art. 4º A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará: I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático; (...) V - à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos; VI - à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional; VII - à consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas;

participação intersetorial e socioecológica; e na **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil** (art. 3º e art 4º da Lei nº 12.608/2012<sup>151</sup>).

Por fim, o **Decreto Federal nº 9.203/2017**, que dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal, constitui-se em norma a impor dever de efetividade de gestão e governança aos entes públicos. Dentre as diretrizes, destaca-se o direcionamento para ações inovadoras e busca de resultados, a integração e articulação das instituições e dos serviços públicos, e o apoio à participação da sociedade nas decisões e à transparência (art. 4º, incisos I, II, IV, VIII, XI<sup>152</sup>).

### **(b) Legislação do Estado de Santa Catarina**

No contexto da legislação estadual relativa à matéria ambiental, há amplo conjunto de normas definidoras de deveres de boa governança pública que embasam os atributos do modelo de governança socioecológica proposto e cuja necessidade de efetiva implementação corrobora o objeto da presente ação.<sup>153</sup>

Destaca-se, nesse sentido, o **Código Estadual do Meio Ambiente (Lei Estadual nº 14.675/2009)**, que traz previsão expressa de articulação intersetorial (art. 3º)<sup>154</sup>, assim como elenca, no rol de princípios da Política Estadual de Meio Ambiente, a participação social na gestão pública e o acesso à informação ambiental (art. 4º, incisos XIII e XIV)<sup>155</sup>. Prevê, ainda, que a Política Estadual do Meio Ambiente tem dentre os seus objetivos observar os interesses das gerações presentes e futuras, assim como proteger os processos ecológicos essenciais para a reprodução e manutenção da biodiversidade (art. 5º, incisos I e VI)<sup>156</sup>.

---

Art. 5º São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima: (...) V - o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima;

<sup>151</sup> Art. 3º A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Parágrafo único. A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Art. 4º São diretrizes da PNPDEC: I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres; IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água; V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional; VI - participação da sociedade civil.

<sup>152</sup> Art. 4º São diretrizes da governança pública: I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; (...) IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; (...) VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; (...) XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

<sup>153</sup> PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. **(PARECER ANEXO)**

<sup>154</sup> Art. 3º Os órgãos dos Sistemas Estaduais de Recursos Hídricos, de Saneamento, Saúde e Meio Ambiente se articularão visando à compatibilização da execução das respectivas políticas públicas.

<sup>155</sup> Art. 4º São princípios da Política Estadual do Meio Ambiente: (...) XIII - a participação social na gestão ambiental pública; XIV - o acesso à informação ambiental;

<sup>156</sup> Art. 5º São objetivos da Política Estadual do Meio Ambiente: I - proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente para as presentes e futuras gerações; (...); VI - proteger e recuperar processos ecológicos essenciais para a reprodução e

Ademais, a não fragmentação, representada a partir da integração das ações das diversas áreas envolvidas e da cooperação entre diferentes instâncias (administrativas, judiciais, setor produtivo, sociedade civil organizada) e distintas esferas federativas, está presente dentre as diretrizes fixadas para a Política Estadual do Meio Ambiente (art. 6º)<sup>157</sup>.

A **Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual nº 9.748/1994)** também fornece relevantes subsídios para a efetivação de uma governança socioecológica para a Lagoa da Conceição, reconhecida como importante e sensível bacia hidrográfica. Nesse sentido, destaca-se, em alinhamento com a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), o princípio do gerenciamento integrado, descentralizado e participativo (art. 1º, inciso I, alínea "a")<sup>158</sup>, o objetivo de considerar a importância da qualidade e quantidade da água para todas as formas de vida e para as gerações presentes e futuras (art. 2º, inciso III)<sup>159</sup> e as diretrizes que buscam articular áreas afins e garantir a participação comunitária (art. 3º, incisos VII, XI e XIV)<sup>160</sup>.

No entanto, conforme já referido, apesar de formalmente ter sido instituído um Comitê para a bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição (Decretos Estaduais nº 1.0808/2000 e nº 2.030/201), com atribuição de formulação e execução de Plano de Bacia Hidrográfica (art. 15, Lei Estadual nº 9.748/1994), não há nenhuma comprovação da sua atuação, muito menos qualquer evidência de sua efetividade.

Os atributos de não fragmentação (consideração integrada de saneamento, recursos hídricos e meio ambiente), da necessidade de coordenação (Município, Estado e União) e da garantia de participação ampla também estão previstos nas diretrizes da **Política Estadual de Saneamento** (art. 6º, incisos V, VII e X, da Lei Estadual nº 13.517/15)<sup>161</sup>.

---

manutenção da biodiversidade;

<sup>157</sup>Art. 6º São diretrizes da Política Estadual do Meio Ambiente: I - a integração das ações nas áreas de saneamento, meio ambiente, saúde pública, recursos hídricos, desenvolvimento regional e ação social; II - a cooperação administrativa entre os órgãos integrantes do Sistema Estadual de Meio Ambiente, o Poder Judiciário e os órgãos auxiliares da Justiça; III - a cooperação entre o poder público, o setor produtivo e a sociedade civil; IV - a cooperação institucional entre os órgãos do Estado e dos Municípios, estimulando a busca de soluções consorciadas ou compartilhadas;

<sup>158</sup>Art. 1º A Política Estadual de Recursos Hídricos, como instrumento de utilização racional da água compatibilizada com a preservação do meio ambiente, reger-se-á pelos seguintes princípios: I - Princípios Fundamentais: a) o gerenciamento dos recursos hídricos deve ser integrado, descentralizado e participativo, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos e das fases meteórica, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico;(...)

<sup>159</sup> Art. 2º A Política Estadual de Recursos Hídricos, tem como objetivos:(...) III - garantir que a água, elemento natural primordial a todas as formas de vida, possa ser controlada e utilizada, em padrões de qualidade e quantidade satisfatórios, por seus usuários atuais e pelas gerações futuras, em todo o território do Estado de Santa Catarina.

<sup>160</sup> Art. 3º O Estado, obedecidos os critérios e normas estabelecidos pelo Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, assegurará os meios financeiros e institucionais para: VII - implantação, conservação e recuperação das áreas de proteção permanente e obrigatória; (...) XI - participação comunitária através da criação de Comitês de Bacias Hidrográficas, congregando usuários de água, representantes políticos e de entidades atuantes na respectiva bacia; (...) XIV - articulação com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e demais Sistemas Estaduais ou atividades afins, tais como de planejamento territorial, meio ambiente, saneamento básico, agricultura e energia;

<sup>161</sup> Art. 6º A formulação, implantação, funcionamento e aplicação dos instrumentos da Política Estadual de Saneamento será norteada pelas seguintes diretrizes: V - em articulação com os Municípios e a União, o Sistema Estadual de Saneamento deverá valorizar o processo de planejamento e decisão sobre medidas preventivas ao crescimento caótico de qualquer tipo nas regiões urbanas, visando evitar problemas futuros nas áreas de saneamento, recursos hídricos e meio ambiente; (...) VII - o Sistema Estadual de Saneamento deverá formular mecanismos que assegurem a participação da sociedade civil organizada no planejamento e controle dos serviços e obras de saneamento, tendo como determinantes, para definição de prioridades, os indicadores de saúde pública e de meio ambiente; (...) X - o sistema de

Tem-se, ainda, a **Lei Estadual nº 17.715/ 2019** (dispõe sobre a boa governança pública e integridade na Administração Pública do Estado de Santa Catarina), que inclui dentre os objetivos de governança na Administração Pública a conexão (não fragmentação) entre as medidas, o estabelecimento de mecanismos de comunicação e controle (art. 2º, inciso II e VII<sup>162</sup>) e o trabalho conexo, coordenado e harmônico entre as diversas fases, desde a identificação dos riscos até os ajustes e revisões (art. 5º, parágrafo único)<sup>163</sup>.

Verifica-se, portanto, a existência de conjunto normativo estadual a impor o exercício de boa governança pública em matéria de meio ambiente à Administração Pública catarinense e seus órgãos e agências reguladoras - com repercussão na gestão de recursos hídricos e saneamento -, havendo previsão expressa de objetivos e instrumentos correspondentes que se relacionam com os atributos de governança socioecológica. No caso sob análise, em relação especificamente ao ecossistema da Lagoa da Conceição, isto deve observado, sobretudo, pelo IMA, conforme suas competências legais (art. 14, Lei Estadual nº 14.675/2009), pela CASAN e pela ARESC (responsável por regular e fiscalizar o desempenho do Contrato de Programa celebrado entre a CASAN e o Município).

### ***(c) Legislação Municipal de Florianópolis/SC***

No âmbito da legislação municipal, cabe sublinhar o **art. 133 da Lei Orgânica do próprio Município de Florianópolis/SC**, que, em consonância com as propostas legislativas mais avançadas e atualizadas, estipula o reconhecimento da titularidade de direitos para a Natureza. O tema já foi abordado em tópico anterior (VII.1), porém, cumpre destacar que desta disposição também emana dever legal do Município de estabelecer sistemática e efetiva governança socioecológica nos moldes da aqui defendida.

De acordo com o parágrafo único do referido art. 133, “o Poder Público **promoverá políticas públicas e instrumentos de monitoramento ambiental para que a natureza adquira titularidade de direito e seja considerada nos programas do orçamento municipal e nos projetos e ações governamentais**”. Ou seja, a reestruturação de governança é condição indispensável, prevista em lei maior municipal, para que se confirme e se cumpra com o reconhecimento de direitos da Natureza no âmbito do poder público de Florianópolis/SC.

Ainda, o mesmo parágrafo único dispõe que “as tomadas de **decisões deverão ter respaldo na Ciência**, utilizar dos **princípios e práticas de conservação da natureza, observar o princípio da precaução**, e buscar **envolver os poderes Legislativo e Judiciário, o Estado e a União, os demais municípios da Região Metropolitana e as organizações da sociedade civil**”. Trata-se de previsão que aponta

---

informações sobre saneamento deverá, sempre que possível, ser compatibilizado com o sistema de informações sobre recursos hídricos, sistema estadual de informações do gerenciamento costeiro e outros sistemas que possuam relevância para a gestão do saneamento no Estado.

<sup>162</sup> Art. 2º São objetivos do Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública: (...) II – estabelecer um conjunto de medidas de forma conexa, visando prevenir possíveis desvios na entrega à população dos resultados esperados dos órgãos e entidades da Administração Pública; (...) VIII – estabelecer mecanismos de comunicação, monitoramento, controle e auditoria;

<sup>163</sup> Art. 5º (...) § único. Todas as etapas e fases de implementação do Programa de Integridade e Compliance devem trabalhar de forma conexa e coordenada, a fim de garantir uma atuação inteligente e harmônica.

indubitavelmente para a reestruturação da governança socioecológica em Florianópolis/SC com articulação do governo local com os níveis estadual e federal competentes e também com a sociedade civil organizada, premissas não observadas, como visto, no contexto da Lagoa da Conceição.<sup>164</sup>

Há ainda expressa previsão de atuação da Administração Pública municipal e de todos os órgãos a ela vinculados de forma sistêmica e coordenada na Lei Complementar n. 706/2021 (que dispõe sobre sua estrutura organizacional), através da observância e desenvolvimento da boa gestão e governança públicas (art. 1º, IV, e art. 5º), com primazia da sustentabilidade e garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 2º, V). Portanto, assim também se impõe para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (art. 79) e para a FLORAM (art. 91) no desempenho de suas atribuições, bem como à CASAN, em decorrência de obrigação contratual, sob regime jurídico público (Contrato firmado com a PMF/SC para a prestação de serviços públicos municipais de água e esgotamento sanitário).

#### **4.3. Das Medidas Estruturantes Específicas Pretendidas**

A estruturação efetiva de ampla, democrática e sistêmica governança socioecológica para a Lagoa da Conceição - com assento na Constituição Federal e no amplo conjunto de leis federais, estaduais e municipais destacadas acima -, que garanta sua integridade ecológica e conduza, assim, à reversão do estado de coisas desconforme identificado, demanda intervenção por meio de medidas específicas em face dos atores públicos responsáveis.

Isto exige dimensão estratégica de medidas e ações, com a chancela do Juízo e a presença e cooperação dos atores públicos, réus da lide, e todos os demais interessados, a partir do modelo de atuação judicial nos processos estruturantes, referidos no item V desta inicial. É o que aqui se requer, através da constituição de mecanismo de coordenação e implementação - espécie de governança judicial ecológica - nos termos a seguir, e consoante o exemplo de outros litígios coletivos de caráter estrutural em matéria ambiental já mencionados nesta exordial .

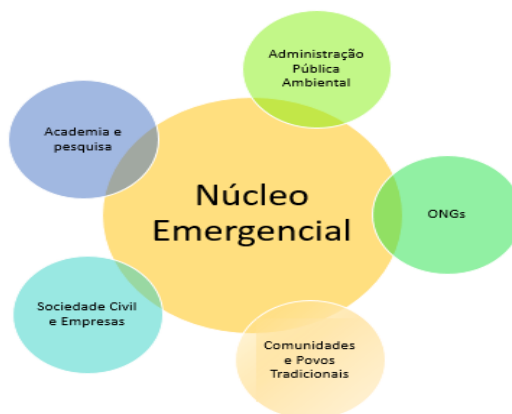
Para tanto, entende-se necessário possibilitar a **criação de Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) - ou órgão similar -**, com a finalidade de assessorar este Juízo na adoção das medidas estruturais pertinentes, subsidiando tomada de decisões e monitoramento de implementação. A CJ-PLC deve ser plural e transdisciplinar, composta por toda a complexa gama de interessados (*stakeholders*) ligados à proteção, controle, fiscalização, que compõem a gestão e a governança socioecológica da Lagoa da Conceição e toda a comunidade envolvida<sup>165</sup> (sociedade civil, usuários do espaço, comunidades tradicionais, especialistas, centros de pesquisa e iniciativa privada, além de órgãos públicos ligados à gestão ambiental e redução do risco de desastres<sup>166</sup>), conforme figura abaixo:

---

<sup>164</sup> PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. **(PARECER ANEXO)**

<sup>165</sup> PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. **(PARECER ANEXO)**

<sup>166</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. Parecer Jurídico. **(PARECER ANEXO)**



A possibilidade de instrumentalização de medida semelhante já restou explorada pelo Judiciário brasileiro (identificada, em outras oportunidades, como "núcleo emergencial" ou "sala de situação"). São exemplos os casos da ADPF 709 (enfrentamento e monitoramento da COVID-19 para povos indígenas) e da ADPF 743 (prevenção e combate a incêndios no Pantanal). Foi, ainda, indicada pelos juristas ouvidos em sede de audiência pública no âmbito da ADPF/DF 708 (Fundo Nacional sobre Mudança do Clima).<sup>167</sup> Também os pareceristas consultados corroboram o encaminhamento deste requerimento no caso sob análise, veja-se:

O caso da Lagoa da Conceição, a nosso ver, enquadra-se nesse contexto, tornando imperiosa a criação de **comitê ou comissão de emergência ou crise ambiental** (ou **sala de situação ambiental**) apto a representar os interesses e direitos autônomos do ente natural, bem como monitorar o cumprimento das **medidas judiciais estruturais** adotadas em perspectiva futura. O Poder Judiciário, diante de tal cenário institucional omissivo e violador de direitos fundamentais em escala massiva, deve assumir o **papel de guardião da Constituição e dos direitos fundamentais** – entre eles o direito fundamental a viver em um meio ambiente íntegro, de qualidade e seguro e os direitos da Natureza –, exercendo a **coordenação das políticas públicas**<sup>[1]</sup> necessárias à

<sup>167</sup> Veja-se a transcrição da manifestação de Ingo Sarlet: "Dentre as medidas que poderiam ser determinadas já no presente feito, podemos referir as que seguem, em caráter ilustrativo. A instalação de um comitê de emergência, ou de crise ambiental, ou também sala de situação ambiental - como feito, aliás, há poucas semanas pela Suprema Corte de Justiça da Argentina em relação às ações aos incêndios do delta do rio Paraná. Tal comitê, ou sala, seja composto, por exemplo, por autoridades públicas, entidades científicas e representantes de entidades ambientalistas, povos indígenas, representantes do setor jurídico, a serem cumpridas as medidas judiciais eventualmente determinadas e, com isso, também assegurando aquilo que se tem chamado de uma cidadania ambiental. Na jurisprudência do STF, a sala de situação teve sua instalação determinada na ADPF 709, também da relatoria de Vossa Excelência, Ministro Barroso, quando justamente se declara aquelas medidas que eu referi para conter o contágio e a mortalidade por covid-19 entre a população indígena. Da mesma forma, registra-se que a ADPF 743, relatada pelo Ministro Marco Aurélio, em que é pleiteada, além do reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional, a imposição de inúmeras medidas - por exemplo, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal - e também a criação de uma sala de situação, de modo a permitir a gestão da crise. A função de tal comitê ou sala de emergência visa considerar a gestão da crise ambiental, subsidiar a tomada de decisões, monitorar o cumprimento das medidas impostas, inclusive no tocante ao cumprimento de execução do orçamento, em matéria ambiental, elaborando relatórios periódicos a serem submetidos ao STF. Aqui se fez, evidentemente, apenas algumas referências sobre possibilidades de instrumentalização da força possível do direito em relação à regulação, seja induzindo condutas, seja sancionando, seja inclusive combatendo medidas de desconstrução da nossa integridade ambiental climática". STF. Audiência Pública realizada em 21 e 22 de setembro/2020, na ADPF 708/DF, de relatoria do Exmo. Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico-/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjeto=5951856>

correção de tal cenário violador de direitos, por meio, inclusive, do que se poderia denominar de uma **governança judicial ecológica**<sup>168</sup>.

[1] STF, MC na ADPF 347/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015.

Cumpra esclarecer que a instituição da CJ-PLC aqui pretendida não se confunde com o propósito dos comitês criados pelo Poder Executivo, mencionados no item VI(2.4). Salienta-se que a própria constituição daqueles comitês — tanto o formalmente instituído em âmbito estadual, porém inativo; quanto os demais instituídos na esfera municipal — demonstra por si só a desarticulação das ações de governança que estariam sendo tomadas, bem como a inefetividade das medidas. Ainda, diferentemente da CJ-PLC ora pretendida, nenhum deles atende aos atributos de governança socioecológica destacados anteriormente, pois tratam de interesse restrito, com enfoque apenas na política de saneamento e de recursos hídricos, e não propiciam a participação ampla dos vários órgãos, esferas federativas e dos representantes da comunidade e da própria Natureza para fins de atuação coordenada.

Também, é essencial a designação, de forma participativa e coletivamente, de um **Guardião dos direitos e interesses da própria Lagoa da Conceição, com atribuições específicas para defender o seu valor intrínseco e garantir que a sua existência (integridade ecológica) seja considerada, preservada, mantida, conservada, restaurada e protegida**. Tal medida se impõe como mecanismo de concretização de adequada estrutura de representação no contexto da governança pretendida, e, portanto, de realização de direitos, consoante argumentos aduzidos ao item VII(1). A presença de tal figura de representação assegura que o reconhecimento de direitos em favor da Lagoa da Conceição não se manifeste como ato meramente simbólico, desprovido de efetividade.

Ainda, propugna-se pela instituição de um **Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC)**, a ser elaborado através desta ação civil pública e com o aval do Juízo, sendo discutido, executado, monitorado e concluído pela CJ-PLC. O PJ-PLC deve conter as medidas estruturais necessárias (com repercussão em ações processuais, técnicas ou administrativas) para a proteção da integridade ecológica e a reestruturação da governança socioecológica da Lagoa da Conceição — dentre elas a própria atuação da CJ-PLC — com enfoque socioecológico, prospectivo, intergeracional. Como objetivos mínimos do PJ-PLC, deve-se considerar o que segue:

1. **Diagnosticar e identificar** os problemas existentes, inclusive no âmbito da governança socioambiental, a partir de informações que contemplem estudos, diagnósticos e medidas que já foram ou que estão sendo realizados por parte dos demandados e interessados para garantir a integridade ecológica da Lagoa da Conceição e a efetividade dos direitos fundamentais correlatos;
2. **Estabelecer diretrizes e prioridades** que considerem o problema de efetividade de direitos fundamentais de forma não fragmentada e sistêmica, englobando diversas áreas específicas (uso e ocupação do solo, saneamento e recursos hídricos, biodiversidade, áreas ambientalmente protegidas — Unidades de Conservação, APP, remanescentes de mata atlântica —, redução do risco de desastres,

<sup>168</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. Parecer jurídico. (**PARECER ANEXO**)



patrimônio sociocultural e questão climática), distintas esferas (judicial e administrativa), e considerando ampla participação e consideração de interesses humanos e não humanos, inclusive das futuras gerações;

3. **Definir ações e medidas específicas** a serem implementadas pelos demandados, a partir de suas atribuições legais e em observância às diretrizes e prioridades estabelecidas, bem como a designação de **Guardião dos direitos e interesses da Lagoa da Conceição**, com atribuições específicas para defender o seu valor intrínseco e garantir que a sua existência (integridade ecológica) seja considerada, preservada, mantida, conservada, restaurada e protegida, mecanismo de concretização de adequada estrutura de representação e realização de direitos, consoante argumentos aduzidos;
4. **Definir cronograma de prazos e metas** apropriados para a urgência do problema, englobando ações coordenadas, eficientes e eficazes, com hierarquização de medidas prioritárias;
5. **Indicação de valores** compatíveis com o atendimento das medidas indicadas pelo PJ-PDLC, e respectivas fontes de custeio;
6. **Promoção de audiências públicas** previamente à aprovação do Plano, assegurando a participação da comunidade na sua definição, bem como posteriormente, a fim de conferir-lhe o mais amplo conhecimento público;
7. **Elaboração de sítio na web** para a apresentação do PJ-PLC, informações relevantes, relatórios e resultados, assegurando a transparência e ampla publicidade das ações e medidas adotadas;
8. **Monitoramento** da implementação das medidas estruturais previstas no PJ-PLC, bem como de seus resultados, inclusive mediante a apresentação de relatórios ao juízo com periodicidade trimestral, ou outra que V. Exa. entender pertinente, e, caso se entenda pertinente, através do emprego de indicadores ambientais, socioeconômicos e de efetividade do direito aplicável ao caso;
9. **Avaliação** dos resultados e sua análise visando a adoção de outras medidas ou a eventual alteração, revisão e atualização do PJ-PLC.

As diretrizes gerais acima delineadas formam, portanto, uma proposta de **Governança Judicial Socioecológica para a Lagoa da Conceição**, construída a partir das medidas principais aqui requeridas - mas não se limitando a elas -, consubstanciadas na criação de Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), ou similar, instituição de Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC) e designação de Guardião da Lagoa da Conceição e do direito das gerações vindouras.

## IX. DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

---

Parcela considerável dos fatos da presente ação são *notórios* ou estão comprovados por pareceres técnicos de órgãos públicos em cujo favor milita presunção legal de veracidade, de modo que seu reconhecimento sequer depende de outras provas, nos termos do art. 347, I e II, do CPC. Além disso, é provável e até esperado que alguns dos fatos narrados nesta petição sejam admitidos no processo como incontroversos, dada a sua notoriedade.

Caso haja controvérsia fática, cabível a distribuição dinâmica do ônus da prova (art. 373, § 1º, do CPC), devido à maior facilidade dos réus em obter a prova dos

fatos relacionados a suas atribuições e expertises técnicas, já admitida em matéria ambiental há longa data<sup>169</sup>, antes mesmo da assimilação pelo Código de Processo Civil.

Ademais, a inversão do ônus da prova envolvendo questões ambientais encontra-se pacificada com a edição da Súmula nº 618 do STJ. Neste particular, a inversão é cabível tanto como **regra de instrução**, transferindo aos demandados o encargo de provar que sua conduta não ensejou riscos para o meio ambiente<sup>170</sup> (a ser definida em sede de saneamento, tendo em vista o princípio da não-surpresa), como, principalmente, como **regra de julgamento**, na esteira dos posicionamentos do E. STJ que a aplicam com pressuposto no princípio da precaução<sup>171</sup> e no princípio *in dubio pro natura*<sup>172</sup> (ver parecer de autoria do Professor Patryck de Araújo Ayala e pesquisadores associados, da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), acostado aos autos).

## X. DA TUTELA DE URGÊNCIA

---

A Lagoa da Conceição passa por um momento crucial. Sua paulatina degradação é fato *público e notório*. Episódios comissivos e omissivos se repetem e a contaminação, aguda e crônica, agrava-se.

**Evidências científicas sólidas** permitem, com aceitável grau de certeza, extrair juízo de probabilidade forte quanto ao avanço do processo de colapso do ecossistema, consubstanciando o **fundado receio de dano grave e irreparável**, bem como o risco de ineficácia do provimento final.

Além disso, juristas consultados são unânimes ao recomendar uma **intervenção urgente**, enfatizando a necessidade de criação de *comissão de emergência* ou *de crise ambiental* (ou *sala de situação*), conceitos próprios, como se sabe, de situações que exigem medidas urgentes e tempestivas.

A verossimilhança e probabilidade do direito encontram-se enfatizadas em pareceres, como o alcançado pelo **Dr. Tiago Fensterseifer**, que reforça o *cenário institucional omissivo e violador de direitos fundamentais* na proteção da Lagoa da Conceição, diante do qual o **Poder Judiciário deve assumir o papel de guardião da Constituição e dos direitos fundamentais**. O quadro de *massiva, reiterada e iterativa violação de direitos ecológicos* da Lagoa da Conceição é também enfatizado em parecer alcançado pelo **Prof. Dr. Patryck de Araújo Ayala**, equiparável a exemplos nacionais e internacionais que já vem demandando intervenção do Poder Judiciário, para a qual o ordenamento jurídico brasileiro encontra-se apto e maduro.

Esse papel social exigido do Poder Judiciário coaduna-se com a renovação ocorrida nas últimas décadas, que superou visão excessivamente formalista do processo para ampliar o espaço de atuação do juiz em um contexto que *“obriga a pensar numa profunda descentralização do poder, capaz de aproximá-lo do povo, permitindo o exercício autêntico de um regime democrático que o Poder Judiciário terá de ser o*

---

<sup>169</sup> CARPES, Artur Thompsen. A distribuição dinâmica do ônus da prova no formalismo-valorativo. REVISTA AJURIS, v. 33, n. 104, ano XXXIII, dez., 2006. p. 17-18.

<sup>170</sup> STJ, AgRg no AREsp n. 183.202/SP, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 10/11/2015, DJe 13/11/2015.

<sup>171</sup> STJ, AgInt no AREsp n. 1.090.084/MG, Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 21/11/2017, DJe 28/11/2017.

<sup>172</sup> STJ, REsp 883.656/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 09/03/2010, DJe 28/11/2012.

*fiador*<sup>173</sup>. Assim, imprimindo no ordenamento processual maior peso à “*idéia de um juiz forte a ativo, em correspondência ao caráter de direito público do fenômeno processual*”<sup>174</sup>, o processo evoluiu em seus instrumentos no sentido de garantir o **direito fundamental a uma tutela judicial efetiva**, que passou a “*ser para os juízes e tribunais norte de sua atividade jurisdicional*”<sup>175</sup>. E ainda mais no caso da proteção ambiental, na medida em que essa evolução se dá a partir de corrente sociocultural afinada com a realização efetiva de direitos e “*superiormente preocupada com a mais acurada tutela da liberdade e dos direitos constitucionalmente relevantes, notadamente os sociais, com destaque à defesa daqueles de natureza difusa ou coletiva*”<sup>176</sup>.

O pioneirismo da **proteção do meio ambiente** na evolução da **efetividade da justiça** é digno de nota pelo saudoso Min. Teori Albino Zavascki, *in verbis*:

Dentre todos, pela sua especialidade e adequação a certos direitos transindividuais, **notadamente ao da preservação do meio ambiente**, é relevante o art. 84 (atualmente reproduzido no art. 461 do CPC), segundo o qual ‘na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer e não fazer, o juiz concederá tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento’. Nesse particular, **o art. 11 da Lei nº 7.437/85** já trouxera dispositivo de largo alcance, **inovador do regime processual vigente à época da sua edição**, permitindo tutela jurisdicional **mandamental**, inclusive inibitória, a ser garantida com a aplicação de astreintes, de acordo com as circunstâncias do caso. Atualmente o **potencial de eficácia** da ação civil pública em casos de cumprimentos dessas espécies de obrigações especiais **está ainda mais enriquecido**, seja pelo art. 84 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) seja pelo art. 461 do CPC, que, conforme reiterado, lhes são aplicáveis subsidiariamente (Lei 7.347/85, arts. 19 e 21).<sup>177</sup>

A tutela requerida enfrenta **fundado receio de dano grave e irreparável ao meio ambiente**, ante o **avanço do colapso** da Lagoa da Conceição, sendo a tutela postulada plenamente justificada, na medida em que “*o processo ideal é o que dispõe de mecanismos aptos a produzir ou induzir a concretização do direito mediante a entrega da prestação efetivamente devida, da prestação in natura.*”<sup>178</sup>.

O meio processual postulado está em consonância com os objetivos da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e do Código de Processo Civil, que confere primazia à efetivação da justiça e à resolução do mérito dos litígios (arts. 4º, 6º, 282, 488, 939, 1.113, do CPC), através de meios justos, como a incorporação da teoria da carga dinâmica da prova (art. 373, § 1º), e de maior celeridade na prestação jurisdicional, como o julgamento parcial do mérito (art. 356 do CPC), em atenção ao direito fundamental à “*razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*” (art. 5º, VXXIII, CF). Neste, os novos meios cautelares e antecipatórios buscaram a **justa distribuição dos ônus da duração do processo**, prevendo ainda que o juiz dirigirá a causa incumbindo-lhe “*determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais*

<sup>173</sup> SILVA, Ovídio A. B. da. *Processo e ideologia: o paradigma racionalista*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 316.

<sup>174</sup> OLIVEIRA, Carlos A. Alvaro de. *Do formalismo no processo civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 58.

<sup>175</sup> OLIVEIRA, Carlos A. Alvaro de. *O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo*. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. 26. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 71.

<sup>176</sup> *Idem*. p. 70.

<sup>177</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: RT, 2006. p. 68.

<sup>178</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação de Tutela*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 138.

*ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária” (art. 139, IV, CPC).*

A **adequação da medida** é amparada por precedentes relevantes, inclusive do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, como retratado pelo Procurador Regional da República **Sérgio Cruz Arenhart** no trabalho *“Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão”*, em que ressalta a necessidade e adequação de medidas de estruturação e mecanismos<sup>179</sup>, tais como os requeridos na presente ação. Nesse caso, tais medidas foram deferidas em sede de antecipação de tutela deferida em sentença, viabilizadas através de execução provisória iniciada em 2000 (processo nº 2000.72.04.002543-9), obtendo relevantes êxitos antes mesmo do trânsito em julgado, que somente veio a ocorrer em 2014.

Reforça a adequação da medida lição do magistrado condutor daquele feito, o **Exmº Juiz Federal Marcelo Cardoso da Silva**, em trabalho publicado na *Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região*, intitulado *“Recuperação ambiental de áreas degradadas – o caso da Ação Civil Pública do Carvão”*, no qual **destaca a importância da criação de grupo de acompanhamento - tal como ora requerido** - para sugerir medidas específicas, fiscalizar o atendimento a metas e decisões judiciais, e acompanhar o desenvolvimento de planos de implementação, entre outras finalidades<sup>180</sup>.

Além disso, o e. TRF 4ª Região, ao analisar referida medida, no Agravo de Instrumento nº 2006.04.00.017276-7/SC, confirmou a relevância do mecanismo de criação de grupo/comissão de acompanhamento, entendendo que *“mencionada Comissão Técnica de Assessoramento foi criada justamente para possibilitar o cumprimento da medida judicial que determinou a recuperação do meio ambiente lesado pela exploração de carvão mineral, tendo em vista a dificuldade de se padronizar e integrar as medidas necessárias”*<sup>181</sup>.

---

<sup>179</sup> *“Ao contrário, as cláusulas abertas presentes na legislação brasileira (v.g., art.461, CPC/1973; arts.139, IV, 536 e 537, CPC/2015; art.84, CDC) devem ser enxergadas como potencial suficiente para a criação desses mecanismos. Afinal, abre-se espaço amplo para que o juiz empregue medidas de indução e de sub-rogação necessárias a dar cumprimento às suas decisões (consensuais ou não). Ao lado disso, a amplitude com que a legislação processual trata dos administradores judiciais (v.g., arts. 148-150, 677 e 719, CPC/1973; arts. 159-161, 862-863, 866-869, CPC/2015) parece ser suficiente para autorizar a criação de grupos de acompanhamento, seja para sugerir medidas específicas para alguns problemas, seja para fiscalizar o atendimento a metas e a decisões do Judiciário, seja para acompanhar o desenvolvimento de planos de implementação de certas políticas. Tais grupos, ademais, devem contar com representantes da coletividade e com especialistas (além de representantes das partes), de modo a replicar a representatividade que se exige durante todo o curso da demanda que discute política pública” (ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Revista de Processo Comparado. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 02, 2015. p. 228).*

<sup>180</sup> *“Tal grupo constituiu um inovador instrumento de autogestão, para a qual não só contava com representantes técnicos de todas as partes, mas também com a presença de pessoas externas ao processo e relevantes à questão ambiental; tratava-se de um grupo multipartite, composto por 19 instituições, que teria as importantes incumbências de propor estratégias, métodos, formas técnicas de recuperação ambiental, tratando dos mais diversos temas de geologia, biologia, engenharias, química. As decisões do GTA não seriam tomadas por votação, e sim por consenso; se houvesse uma posição minoritária, esta seria destacada para futura decisão judicial, uma vez estabelecido o contraditório. Se não houvesse qualquer divergência interna no GTA, estando, portanto, todas as partes de acordo com suas proposições, ao juízo caberia homologá-las, e passariam a ser vinculantes, do que decorreria não só o estabelecimento de caminhos seguros para a recuperação ambiental, mas também o evitamento de uma série de discussões judiciais sujeitas a infundáveis recursos”.* (SILVA, M. C. Recuperação ambiental de áreas degradadas – o caso da Ação Civil Pública do Carvão. Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4. Região. n. 7 (out. 2017).Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4. Região, 201. p. 8).

<sup>181</sup> *“Ocorre que, diante das dificuldades para concretização da medida, em virtude da ‘complexidade inerente à matéria, projetos para análise com conteúdo extremamente técnico, empresas já fechadas, bocas de minas abandonadas, áreas extensas de recuperação terrestre com prazo de execução já esgotado, necessidades de vistoria in loco’, etc, (fl. 63, verso), foi constituída uma Comissão Técnica de Assessoramento, com a participação de técnicos do Ministério Público*

Como se vê, são adequadas as medidas aqui pleiteadas em sede de antecipação de tutela, com vistas a instituir liminarmente **Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) ou órgão similar** (sem prejuízo de outras tutelas antecipatórias que poderão ser requeridas havendo necessidade, inclusive para determinar a implementação do Plano Judicial de ações, na eventualidade de não haver consenso entre as partes) já vem sendo aplicadas pelo Poder Judiciário em casos análogos, inclusive no caso da mencionada da Ação Civil Pública do Carvão, exemplo clássico na doutrina brasileira de processo estrutural, com pleno respaldo na legislação processual civil, jurisprudência e doutrina.

Afinal de contas, para o direito processual, o meio ambiente também é reconhecidamente fundamental, dada *“sua imprescindibilidade para a dignidade da vida da pessoa humana”*, e uma vez que *“o Poder Público e a coletividade têm o ‘dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*<sup>182</sup>, o que resulta reconhecer a existência de direito fundamental à tutela judicial efetiva do meio ambiente, e correspondente dever de proteção que transcende à esfera do Poder Executivo e orienta a atuação do Poder Judiciário, de maneira que **“todo o processo tem de ser pensado na perspectiva de atender de maneira ótima o direito ao ambiente”**<sup>183</sup>, o que *“passa por estruturar o processo mercê de instrumentos que viabilizem uma tutela jurisdicional voltada a prevenir e/ou coibir e/ou remover o ilícito ambiental (tutela inibitória e/ou tutela reintegratória), possibilitada a sua concessão de maneira provisória (fundada na urgência em prover ou na evidência do direito alegado em juízo) ou definitiva mediante provimentos mandamentais e executivos lato sensu”*<sup>184</sup>.

Desta feita, estão presentes, à clareza solar, a probabilidade do direito tutelado e a verossimilhança das alegações, a adequação da medida postulada, e, ainda, o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, decorrente do avanço do processo de colapso da Lagoa da Conceição, **justificando-se o deferimento das medidas requeridas em sede de liminar no tópico (XI) itens II e III desta petição, a seguir.**

## XI. DOS PEDIDOS

---

Por todo o exposto, **REQUER-SE**, seja recebido e autuado o feito nos termos da Lei nº 7.347/1985, para que se digne V. Exa.:

**I** - reconhecer a legitimidade ativa das associações autoras para, nos termos da Lei nº 7.347/1985 e art. 225 da Constituição Federal, **pleitear a tutela de direitos da coletividade ao meio ambiente e de direitos específicos da Lagoa da Conceição como ente natural titular de direitos** à proteção de sua integridade ecológica através da conservação, manutenção e restauração de seus processos ecológicos essenciais;

**II** - reconhecendo a existência de um problema estrutural de massiva e iterativa violação de direitos ambientais e ecológicos da Lagoa da Conceição e da

---

Federal, do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do DNPM, para realizar um estudo técnico acerca das áreas degradadas pela mineração de carvão. Tomando por base tal estudo, o juízo a quo proferiu a decisão agravada”.

<sup>182</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica Processual e tutela dos direitos. São Paulo: RT, 2004. p. 333.

<sup>183</sup> MITIDIERO, Daniel. Processo civil e estado constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 71-72.

<sup>184</sup> Idem, p. 72.

comunidade que dela depende, **instituir liminarmente Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), ou órgão similar**, com a finalidade de assessorar a V. Exa. na adoção das medidas estruturais necessárias para garantir a integridade ecológica do ente natural através de uma governança judicial socioecológica, a ser composta com a participação dos réus e interessados no feito, representantes da comunidade acadêmica, das associações autoras, e outros membros que V. Exa. julgar pertinentes;

**III - requisitar** às autoridades e órgãos nominados, fulcro no art. 8º da Lei nº 7.347/1985,<sup>185</sup> que, no prazo de 15 (quinze) dias, **prestem informações preliminares e procedam à designação de membros habilitados** a apresentá-las mediante participação na CJ-PLC, a fim de subsidiar a abertura dos trabalhos da CJ-PLC com informações atualizadas **sobre as medidas que estão sendo adotadas e os principais problemas diagnosticados** para a proteção da integridade ecológica, manutenção e a restauração dos processos ecológicos essenciais da Lagoa da Conceição:

1. Departamento de Unidades de Conservação - DEPUC/FLORAM;
2. Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC/FLORAM;
3. Conselho Consultivo do Parque Estadual do Rio Vermelho - PAERVE;
4. Conselho Consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo - CORBIO;
5. Base avançada TAMAR do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação;
6. Divisão Técnico-Ambiental da Superintendência do IBAMA no Estado de Santa Catarina - DITEC/IBAMA;
7. Superintendência do IPHAN em Santa Catarina;
8. Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN;
9. Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina - ARESC;
10. Laboratório de Ficologia (LAFIC), Laboratório de Oceanografia Química e Biogeoquímica Marinha (LOQUI), Núcleo de Estudos do Mar (NEMAR), e Laboratório de reuso de águas (LaRA), todos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC);
11. Grupo Técnico da FLORAM, instaurado, pela Portaria nº 004/2021;
12. COMDEMA (Conselho Municipal do Meio Ambiente);
13. CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente);
14. Defesa Civil de Florianópolis;
15. Defesa Civil do Estado de Santa Catarina;

**IV - determinar a intimação da União, IBAMA, ICMBIO e IPHAN** para, querendo, ingressar no feito (Lei nº 9.469/97, art. 5º, parágrafo único) ou, independente de ingresso no feito, participar da CJ-PLC;

**V - determinar a intimação do Ministério Público Federal** para, querendo, integrar o polo ativo, ou para acompanhar todos os atos processuais na condição de *custos iuris*;

**VI - determinar a intimação do Ministério Público Estadual** para, querendo,

---

<sup>185</sup> Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias. § 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

ingressar no polo ativo na condição de litisconsorte (Lei 7.347/85, art. 5º, §5º) <sup>186</sup>;

**VII - determinar a citação dos réus** e desde logo a **designação de audiência de conciliação**, a ser realizada no prazo de 30 dias, nos termos do art. 334 do CPC, dando-se ampla publicidade e garantindo-se a participação de eventuais interessados, **com a finalidade de, em conjunto com os réus e demais interessados, avaliar as informações inicialmente prestadas e definir a composição da CJ-PLC, por consenso ou compulsoriamente**, mediante decisão de V. Exa.

Após a realização da audiência de conciliação, **REQUER-SE** digne-se V.

Exa.:

**VIII - determinar** a intimação dos réus para, querendo, e em não havendo autocomposição, apresentar contestação, nos termos do art. 335, I, do CPC;

**IX - aplicar a inversão do ônus da prova** quanto ao conjunto fático relacionado ao estado atual de conservação do ecossistema da Lagoa da Conceição, das medidas necessárias à proteção de sua integridade ecológica, da inexistência de uma estrutura de governança adequada, e de outras questões técnico-ambientais e fáticas que venham a ser controvertidas, aplicando-se o princípio da precaução e a Súmula nº 618 do STJ;

**X - a partir dos subsídios produzidos pela CJ-PLC, com base no art. 139, IV, do CPC, e art. 11 da Lei nº 7.347/1985 <sup>187</sup>, determinar a instituição de um Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC)** contendo as medidas estruturais necessárias para a proteção da integridade ecológica e a reestruturação da governança — dentre elas a própria atuação da CJ-PLC — com enfoque socioecológico, prospectivo, intergeracional, e que contemple o **conteúdo mínimo referido no tópico VIII, item 4.3, desta petição**;

**XI - constando pedidos, ou parcela deles, incontroversos ou em condições de imediato julgamento, inclusive no que diz respeito à CJ-PLC e ao PJ-PLC, julgar parcialmente o mérito nos termos do art. 356 do CPC**, bem como que, caso se mostre conveniente e necessário, o cumprimento da decisão seja processada em autos suplementares, a requerimento das partes autoras e a critério de V. Exa.;

**XII - determinar** aos réus, nos pontos em que não houver consenso, o cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer que se mostrem necessárias ao atendimento do **PJ-PLC**, determinando o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva **sob pena de execução específica ou de cominação de multa diária**, com base no art. 139, IV, do CPC, e art. 11 da Lei nº 7.347/1985;

**XIII - determinar a realização de inspeções judiciais** na área objeto da ação, tantas quantas forem necessárias para a aferição *in loco* dos fatos que V. Exa. entender pertinentes, a qualquer momento e ao longo de toda a tramitação do feito,

---

<sup>186</sup> § 5.º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

<sup>187</sup> Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, **o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida** ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

inclusive para fiscalizar a implementação das medidas estruturais e decidir sobre a eventual aplicação de multa pelo descumprimento de comandos judiciais;

**XIV - propiciar a produção de todos os meios de prova** em direito admitidos, em especial documental, testemunhal, inspeção judicial, pericial e estudos técnicos que se mostrem necessários, a serem oportunamente especificadas;

**XV - a partir dos resultados das avaliações de indicadores, monitoramento e outros meios adotados por V. Exa. com a participação da CJ-PLC ao longo do feito, avaliar a necessidade de atualização ou revisão do PJ-PLC**, mediante consenso ou, nos pontos eventualmente controvertidos, compulsoriamente, por decisão judicial;

Ao final, constatando V. Exa. que houve a superação do estado de coisas inconstitucional na proteção dos direitos da Lagoa da Conceição, requer-se seja **JULGADA TOTALMENTE PROCEDENTE A PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA** para o fim e efeito de:

**XVI - confirmar** todas as medidas determinadas ao longo do processo com base no art. 139, IV, do CPC, e art. 11 da Lei nº 7.347/1985, tornando-as definitivas;

**XVII - homologar judicialmente** os resultados e evidências apresentados, após apreciação e aprovação, constantes do Relatório Final apresentado no âmbito do PJ-PLC, que permita aferir com segurança a reestruturação pelos réus de sistema de governança socioecológica capaz de assegurar a realização de direitos ecológicos de todos os interessados e da própria integridade da Lagoa da Conceição;

**XVIII - determinar** aos réus que promovam, com base nos resultados do **PJ-PLC** homologados por este i. Juízo, a instituição e manutenção de **Câmara Permanente de Proteção da Lagoa da Conceição (CP-PLC)**, para dar continuidade às atividades e medidas estruturantes apuradas nesta lide, a serem executadas pela **CJ-PLC**, através de um modelo de governança socioecológica de caráter ecossistêmico e não fragmentado, pautado na proteção de direitos humanos e da natureza, contemplando a participação de órgãos do Poder Executivo Municipal, Estadual e Federal, Poder Legislativo, Ministério Público, comunidade acadêmica, comunidades tradicionais, representante específico dos direitos das gerações futuras, bem como do setor empresarial e sociedade civil organizada, sendo assegurados direitos à autonomia, independência e auto-organização na escolha de seus membros;

**IX - condenar os réus a prover os meios e recursos necessários para ao adequado funcionamento da Câmara Permanente de Proteção da Lagoa da Conceição**, através de recursos próprios ou orçamentários;

**XX - com fulcro no art. 225 da Constituição Federal e art. 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis, e a partir de uma abordagem ecológica e pro natura**, evidenciada na jurisprudência de Cortes internacionais e nacionais, entre elas o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, e considerando o contexto de severa vulnerabilidade ecológica a que se encontra submetida a Lagoa da Conceição, **declarar a Lagoa da Conceição como ente natural titular de direitos específicos, consubstanciados nos direitos à existência, com**



**preservação de sua integridade ecológica, à conservação, manutenção e restauração de seus processos ecológicos essenciais, e no direito procedimental à participação, representada pelo Guardião aqui designado, nas ações de planejamento e gestão;**

**XXI - a condenação dos réus nos ônus de sucumbência.**

Atribui-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Nesses termos,

Pedem deferimento.

Florianópolis, 19 de maio de 2021.



Documento assinado digitalmente  
Jose Rubens Morato Leite  
Data: 19/05/2021 10:32:12-0300  
CPF: 922.291.748-00  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

**Prof. Dr. José Rubens Morato Leite**  
Coordenador do GPDA/UFSC



Documento assinado digitalmente  
Melissa Ely Melo  
Data: 19/05/2021 10:49:25-0300  
CPF: 922.417.350-00  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

**Profa. Dra. Melissa Ely Melo**  
Coordenadora de Pesquisa do  
CCJ/UFSC  
Pesquisadora do GPDA/UFSC



Documento assinado digitalmente  
Leticia Albuquerque  
Data: 19/05/2021 15:24:17-0300  
CPF: 916.776.880-68  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

**Profa. Dra. Letícia Albuquerque**  
Coordenadora do OJE/UFSC



Documento assinado digitalmente  
Isabel Pinheiro de Paula Couto  
Data: 19/05/2021 13:38:39-0300  
CPF: 803.836.100-87  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

**Isabel Pinheiro Paula Couto**  
Articuladora Cultural e  
Interinstitucional do Projeto  
Pesquisadora do GPDA/UFSC

**Luiz Fernando R. Borges**  
OAB/SC nº 48.212



Documento assinado digitalmente  
Humberto Francisco Ferreira Campos Morato Fi  
Data: 19/05/2021 14:12:44-0300  
CPF: 097.209.626-40  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

**Humberto F. F. C. M. Filpi**  
OAB/SC nº 43.734



Documento assinado digitalmente  
Marcelo Pretto Mosmann  
Data: 19/05/2021 12:02:37-0300  
CPF: 003.615.700-74  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

**Marcelo Pretto Mosmann**  
OAB/RS nº 72.790



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária de Santa Catarina**  
**6ª Vara Federal de Florianópolis**

Rua Paschoal Apóstolo Pitsica, 4810, 2º Andar - Bairro: Agronômica - CEP: 88025-255 -  
 Fone: (48)3251-2565 - Email: scflp06@jfsc.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5012843-56.2021.4.04.7200/SC**

**AUTOR:** UNIAO FLORIANOPOLITANA DAS ENTIDADES COMUNITARIAS UFECO

**AUTOR:** ONG COSTA LEGAL

**AUTOR:** ASSOCIACAO PACHAMAMA

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**RÉU:** MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC

**RÉU:** AGENCIA DE REGULACAO DE SERVICOS PUBLICOS DE SANTA CATARINA

**RÉU:** COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN

**RÉU:** ESTADO DE SANTA CATARINA

**RÉU:** FUNDACAO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE FLORIANOPOLIS

**RÉU:** INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA - IMA - NOVA  
 DENOMINAÇÃO DO FATMA

## TERMO DE AUDIÊNCIA

Local: Sala de Audiências Virtuais da 6ª Vara Federal da Circunscrição  
 Judiciária de Florianópolis, Seção Judiciária do Estado de Santa  
 Catarina - Tel.: (48) 3251-2500/3251-2564

Dia: **29-07-2021** - Hora: **16h**

Presentes:	
MM. Juiz Federal	Marcelo Krás Borges
Ministério Público Federal	Felipe Delia Camargo

Associação Pachamama	Luiz Fernando Rossetti Borges
ONG Costa Legal	Larissa Boratti
União Florianopolitana das Entidades Comunitárias - UFECO	Humberto Filpi Marcelo Pretto Mosmann
Ministério Público Estadual	Paulo Antonio Locatelli
Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina	Mariha Renaty Ferrari Miranda - SC24857
Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN	Bruno Angeli Bonemer - SC31266
Estado de Santa Catarina	Ronan Robl - PGE
Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis	Rafael Poletto dos Santos - SC29057
Superintendente da FLORAM	Beatriz Campos Kowalski
Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina - IMA	Camila de Alcântara Rico - SC39688
Município de Florianópolis	Rafael Poletto dos Santos - SC29057
Associação Nacional dos Atingidos por Barragens - ANAB	Rodrigo Timm Emiliano Maldonado
<b>INTERESSADOS</b>  Base Avançada Tmar do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação	

Conselho Consultivo da Reserva  
Biológica Marinha do Arvoredo -  
CORBIO

Conselho Consultivo do Parque  
Estadual do Rio Vermelho

Conselho Estadual do Meio  
Ambiente - CONSEMA

Conselho Municipal do Meio  
Ambiente - COMDEMA - SMDU

Defesa Civil de Florianópolis

Defesa Civil do Município de  
Florianópolis

Departamento de Unidades de  
Conservação - DEPUC/FLORAM

Diretoria de Licenciamento  
Ambiental - DILIC/FLORAM

Divisão Técnico Ambiental da  
Superintendência do IBAMA -  
DITEC/IBAMA

Grupo Técnico da Floram

Instituto Brasileiro do Meio  
Ambiente e dos Recursos Naturais  
Renováveis - IBAMA

Instituto Chico Mendes de  
Conservação da Biodiversidade -  
ICMBIO

Instituto do Patrimônio Histórico e  
Artístico Nacional - IPHAN

Laboratório de Ficologia (LAFIC) -  
UFSC

Laboratório de Oceanografia  
Química e Biogeoquímica Marinha  
- LOQUI - UFSC

Laboratório de Reuso da Água -  
LARA - UFSC

Jeferson Thiago Sbalqueiro  
Lopes

Núcleo de Estudos do Mar - NEMAR - UFSC	Dauton Luis de Andrade
Superintendência do IPHAN em Santa Catarina	Ricardo Gewehr Spohr
UNIÃO - Advocacia Geral da União	Antônio Roberto Basso
Coordenador Regional Substituto de Patrimônio e Meio Ambiente	
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC	

Aberta a audiência virtual, foram as partes instadas à composição do litígio pela via conciliatória, e alertadas sobre a conveniência da referida forma de solução, seja pela sua maior agilidade, seja pela melhor potencialidade de pacificação do conflito trazido a juízo.

O Representante das 03 Associações autoras fez a seguinte sugestão:

1. Homologação das indicações já apresentadas para composição da câmara, com a determinação da primeira data para que sejam iniciados os trabalhos, a começar pela aprovação do regimento interno;

2. Seja concedido prazo para que fosse apresentado a proposta final da quantidade dos membros da câmara, bem como a sugestão de Edital para composição dos representantes da Sociedade Civil;

Pelo MM. Juiz foi dito: “as partes se manifestaram. Não houve acordo. Abra-se prazo para contestação e, no mesmo prazo, manifestação dos réus a respeito da proposta de composição paritária da Câmara Judicial de proteção da Lagoa da Conceição, bem como sugestão de regimento que será apresentada pelos autores.

**1)** Acolho o requerimento das Associações autoras para homologar as indicações já apresentadas para composição da Câmara, com a determinação da primeira data para início dos trabalhos, a começar pela aprovação do regimento interno.

**2)** Acolho também a sugestão para conceder um prazo para que seja apresentada a proposta final da quantidade de membros da Câmara, bem como a sugestão de Edital para composição dos representantes da Sociedade Civil. Fixo o prazo de 15 (quinze) dias para apresentação da proposta do regimento interno. Após intimem-se os réus

para que se manifestem sobre a proposta de regimento, no prazo de 15 dias. Designo nova audiência de conciliação para o dia 14-09-2021, às 16h, quando será instalada a Câmara Judicial de caráter consultivo".

As partes e seus procuradores (presentes à audiência) foram regularmente intimados.

Este termo foi digitado pelo Técnico Judiciário Gustavo Nunes Jacques.

Dispensada a assinatura dos demais presentes ao ato, por se tratar de processo eletrônico (art. 291 da Consolidação Normativa da Corregedoria Regional do Tribunal Regional Federal da 4ª Região).

---

Documento eletrônico assinado por **MARCELO KRÁS BORGES, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **720007376324v51** e do código CRC **8c2bf1bb**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): MARCELO KRÁS BORGES

Data e Hora: 29/7/2021, às 18:56:28

---

**5012843-56.2021.4.04.7200**

**720007376324.V51**

**REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA  
CONCEIÇÃO (CJ-PLC)**  
[Proposta]

DA FINALIDADE

**Artigo 1º** - A Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), instituída por decisão datada de 11/06/2021, no âmbito da Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200, que tramita junto à 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC, tem como finalidade assessorar o Juízo na adoção de medidas estruturantes necessárias para garantir a integridade ecológica da Lagoa da Conceição, localizada no município de Florianópolis/SC, por meio de uma governança ecológica.

**Artigo 2º** - A CJ-PLC deverá responder aos questionamentos do Juízo, bem como poderá elaborar relatórios técnicos e propor critérios técnicos e programa de ações de prevenção e recuperação do ecossistema da Lagoa da Conceição.

**Parágrafo único** - As atividades e ações da CJ-PLC se desenvolverão em observância às delimitações de competência e atribuições legais conferidas a cada um de seus membros.

**Artigo 3º** - As medidas estruturantes necessárias para garantir a integridade ecológica da Lagoa da Conceição e a efetividade de direitos fundamentais correlatos serão contidas em Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC), a ser discutido, elaborado, executado, monitorado e concluído pela CJ-PLC, com o aval do Juízo, considerando os seguintes objetivos específicos:

**I** - Reunir informações referentes a ações, estudos, diagnósticos e medidas que já foram ou que estão sendo tomadas pelos réus, interessados e outros órgãos e comitês para fins de discussão e implementação coordenada das respectivas propostas;

**II** - Diagnosticar e identificar os problemas estruturais existentes que atingem a integridade ecológica da Lagoa da Conceição e a efetividade de direitos fundamentais correlatos;

**III** - Estabelecer diretrizes e prioridades para o enfrentamento do problema estrutural existente, englobando diversas áreas: (i) uso e ocupação do solo, (ii) saneamento e recursos hídricos, (iii) biodiversidade, (iv) áreas ambientalmente protegidas — Unidades de Conservação, APP, remanescentes de mata atlântica —, (v) redução do risco de desastres, (vi) patrimônio sociocultural e (vii) questões atinentes às mudanças climáticas;

**IV** - Designar um Guardião dos direitos e interesses da Lagoa da Conceição com a função de assegurar que a sua existência (integridade ecológica) seja considerada, preservada, mantida, conservada, restaurada e protegida;

**V** - Definir cronograma de prazos e metas apropriados para a urgência do problema, englobando ações coordenadas, eficientes e eficazes, com hierarquização de medidas prioritárias;

**V** - Definir ações e medidas específicas a serem executadas pelos entes públicos que compõem a CJ-PLC, respeitando as suas respectivas competências;

**VI** - Executar e implementar as ações definidas de forma coordenada, eficiente e eficaz;

**VII** - Monitorar a implementação das medidas estruturais previstas no PJ-PLC, bem como de seus resultados, inclusive mediante a apresentação de relatórios ao Juízo com periodicidade trimestral, e, caso se entenda pertinente, através do emprego de indicadores ambientais, socioeconômicos e de efetividade do direito aplicável ao caso;

**VIII** - Avaliar os resultados obtidos visando a adoção de outras medidas ou eventual alteração, revisão e atualização das que estejam sendo tomadas;

**IX** - Assegurar ampla participação e amplo acesso a discussões, informações, diagnósticos, planos e ações.

## DA COMPOSIÇÃO

**Artigo 4º** - A Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) compõe-se de órgãos governamentais (administração pública federal, estadual e municipal) e representantes da sociedade civil organizada, de forma paritária, acrescidos de 02 (dois) membros do Ministério Público, no total de 22 (vinte e dois) membros, sendo assim integrada:

**I** - Representantes de órgãos governamentais (administração pública federal, estadual e municipal), incluindo os réus da ação:

- a) Município de Florianópolis;
- b) Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM);
- c) Estado de Santa Catarina;
- d) Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA);
- e) Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC);
- f) Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN);
- g) União, por meio da sua Procuradoria-Regional da 4ª Região;
- h) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA);
- i) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio);
- j) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN);

**II** - Representantes da sociedade civil organizada, incluindo as entidades autoras da ação:

- a) ONG Costa Legal;
- b) Associação Florianopolitana das Entidades Comunitárias (UFECO);
- c) Associação Pachamama;
- d) Associação Nacional dos Atingidos por Barragens (ANAB);



- e) comunidade acadêmica, representada por laboratórios técnicos e grupos de pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC);
- f) 01 entidade representante de moradores;
- g) 01 entidade representante de pescadores;
- h) 01 entidade de defesa do meio ambiente;
- i) 01 entidade representante de populações tradicionais;
- j) 01 entidade representante do segmento empresarial local;

**III - Membros do Ministério Público:**

- a) Ministério Público do Estado de Santa Catarina;
- b) Ministério Público Federal.

**§ 1º** - As vagas correspondentes às alíneas (f) a (j) do inciso II serão preenchidas a partir de publicação de edital pelo Juízo, que deverá considerar, como parâmetros mínimos para a escolha, critérios locacionais e de representatividade.

**§ 2º** - Os órgãos e entidades indicados nos incisos (I) e (II) poderão atuar na CJ-PLC através da participação de mais de um representante ou profissional técnico, bem como contar com suporte de assessoria técnica ou científica.

**§ 3º** - Após indicação dos representantes pelos órgãos e entidades que compõem a CJ-PLC, sua nomeação será homologada pelo Juízo.

**§ 4º** - A participação dos membros é atividade não remunerada, cabendo aos órgãos e às entidades que representam o custeio de eventuais despesas de deslocamento e estadia.

## DO FUNCIONAMENTO

**Artigo 5º** - Realização de reuniões ordinárias com periodicidade não superior a 60 (sessenta) dias, podendo o Juízo ou qualquer dos membros solicitar convocação de reunião extraordinária com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

**Artigo 6º** - As reuniões serão públicas, podendo ser virtuais ou presenciais, devendo a divulgação das convocações ser realizada com antecedência mínima de 05 (cinco) dias, por meio do website oficial da CJ-PLC, sem prejuízo da adoção concomitante de outros meios de comunicação.

**Artigo 7º** - Na reunião de instauração dos trabalhos, será eleita a Presidência da CJ-PLC, a ser exercida conjuntamente por um representante dos órgãos governamentais e um representante da sociedade civil organizada, com mandato de 06 (seis) meses, sendo possível renovação por igual período, que ficará responsável por organizar as convocações de reuniões, o cronograma de ação e a gestão dos documentos produzidos.

**Artigo 8º** - Na reunião de instauração dos trabalhos será, ainda, discutida e aprovada proposta de Regimento Interno, a ser homologada pelo Juízo, bem como iniciados os trabalhos para a elaboração do Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC)

**Artigo 9º** - Deverá ser elaborado relatório trimestral de atividades, a ser submetido ao Juízo.

**Parágrafo único** - O primeiro relatório mencionado no *caput*, a ser apresentado no prazo de 03 (três) meses a contar da reunião de instauração dos trabalhos, consistirá no diagnóstico e na identificação dos problemas estruturais existentes que atingem a integridade ecológica da Lagoa da Conceição e a efetividade de direitos fundamentais correlatos, e buscará sistematizar as informações referentes a ações, estudos, diagnósticos e medidas que já foram ou que estão sendo tomadas pelos réus, interessados e outros órgãos e comitês para fins de discussão e implementação coordenada das respectivas propostas.

**Artigo 10** - Poderão ser instituídos Grupos de Trabalho (GTs) específicos, com o aval do Juízo, para fins de facilitar o funcionamento da CJ-PLC e a implementação do PJ-PLC.

#### DO REGISTRO E DA COMUNICAÇÃO DOS ATOS

**Artigo 11** - Os atos realizados no âmbito da CJ-PLC, assim como informações relevantes sobre trabalhos desenvolvidos, estudos técnicos, relatórios e fases de implementação do PJ-PLC deverão ser registrados e disponibilizados em *sítio web*.

**Parágrafo único** - Até a implementação do *sítio web*, o registro e a comunicação dos atos e das informações mencionadas no *caput* deverão ser publicizados nos próprios autos da Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200.

#### DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

**Artigo 12** - Serão realizadas audiências públicas, sob a presidência do Exmo. Juízo, previamente à aprovação do PJ-PLC, assegurando a participação da comunidade.

§ 1º - As datas para a realização das audiências públicas deverão ser agendadas com no mínimo 30 (trinta) dias de antecedência e publicizadas para fins de garantir o mais amplo conhecimento público.

§ 2º - Poderão ser realizadas outras audiências públicas em outras fases do PJ-PLC, por meio de solicitação de qualquer um dos membros da CJ-PLC, devidamente motivada, que será objeto de análise e decisão por parte do Juízo.

#### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

**Artigo 13** - O presente Regimento poderá ser alterado a qualquer tempo mediante proposta de qualquer um dos seus membros, desde que tal ato seja realizado em reunião extraordinária convocada para este fim, com 30 (trinta) dias de antecedência, sendo todas as propostas submetidas à aprovação e homologação do Exmo. Juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC.

**Artigo 14** - Omissões e dúvidas relacionadas à interpretação e aplicação deste Regimento Interno serão submetidas ao Exmo. Juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC.

**Artigo 15** - Para a realização de reuniões, audiências públicas e demais atos pela CJ-PLC poderão ser utilizados meios eletrônicos como videoconferência, transmissão pela internet ou outros.

**Artigo 16** - O exercício das funções de membro da CJ-PLC é gratuito e considerado como prestação de serviços relevantes ao Poder Público.

**Artigo 17** - Este Regimento entra em vigor na data de sua homologação judicial.

# PARECER

## AÇÃO CIVIL PÚBLICA ESTRUTURAL DA LAGOA DA CONCEIÇÃO



# PARECER

**Marco Félix Jobim<sup>1</sup>**

Doutor em Teoria Geral da Jurisdição e Processo pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Estágio de pós-doutorado na Universidade Federal do Paraná (2015-2017). Mestrado em Direitos Fundamentais pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA-RS). Especialista em Saúde do Trabalho pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Civil pela UniRitter. Especialista em Direito Empresarial pela PUCRS. Professor Adjunto da Escola de Direito da PUCRS na graduação e pós-graduação *lato e stricto sensu* (mestrado e doutorado). Autor de livros e artigos jurídicos publicados no Brasil e no exterior. Advogado e parecerista.

## **SOBRE O ASSUNTO OBJETO DA CONSULTA PODEM SER REFERIDOS OS SEGUINTE ESTUDOS:**

Livros: JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes na jurisdição constitucional: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021<sup>2</sup>; ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais,

---

<sup>1</sup> Currículo completo disponível em: <http://lattes.cnpq.br/7781138223264118>. Acesso 21 de agosto de 2021.

<sup>2</sup> JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes na jurisdição constitucional: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.



2021<sup>3</sup>; ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

Artigos: *A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do novo Código de Processo Civil*<sup>4</sup>; *A arguição de descumprimento de preceito fundamental e o mandado de injunção*: condições de fixação de técnicas estruturantes para o exercício de direitos assegurados constitucionalmente<sup>5</sup>; *Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais*: bases de uma possível construção<sup>6</sup>; *O publicismo e o privatismo no processo estrutural*: o papel do juiz e a audiência pública<sup>7</sup>; *Medidas estruturantes*: origem em Brown v. Board of Education<sup>8</sup>; *Processos estruturais*,

---

<sup>3</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

<sup>4</sup> JOBIM, Marco Félix. A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do novo Código de Processo Civil. In *Processo coletivo*. Hermes Zaneti J. (coord). Salvador: JusPodivm, 2016. págs. 215-234.

<sup>5</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; JOBIM, Marco Félix. A arguição de descumprimento de preceito fundamental e o mandado de injunção: condições de fixação de técnicas estruturantes para o exercício de direitos assegurados constitucionalmente. In *Jurisdição constitucional em perspectiva: estudos em comemoração aos 20 anos da Lei 9.868/99*. Clémerson Merlin Cléve; Paulo Ricardo Schier; Bruno Meneses Lorenzetto (coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. págs. 35-56.

<sup>6</sup> JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais: bases de uma possível construção. In *Processos estruturais*. 3. ed. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). Salvador: JusPodivm, 2021. págs. 815-834.

<sup>7</sup> JOBIM, Marco Félix; SQUADRI, Ana Carolina. O publicismo e o privatismo no processo estrutural: o papel do juiz e a audiência pública. In *Processos estruturais*. 3. ed. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). Salvador: JusPodivm, 2021. págs. 835-852.

<sup>8</sup> JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas estruturantes: origem em Brown v. Board of Education. In *Processos estruturais*. 3. ed. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). Salvador: JusPodivm, 2021. págs. 853-872.



*inteligência artificial e fase decisória: (in)compatibilidade?*<sup>9</sup>; *Os julgamentos dos Recursos 1.733.412-SP e 1.854.847-CE pelo Superior Tribunal de Justiça e a análise dos Processos Estruturais pela Corte: um olhar sobre a aplicação das técnicas processuais do CPC/2015*<sup>10</sup>; *Efetivação das decisões estruturais: problemas inerentes e ferramentas emergentes*<sup>11</sup>; *A pandemia da Covid-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos*<sup>12</sup>; *Acordos e convenções coletivas estruturais: possibilidade?*<sup>13</sup> Ainda já foram elaborados outros estudos que ainda pendem de publicação, sendo eles: *A jurisdição antes e depois de Brown v. Board of Education (I e II): da dispute resolution à structural litigation*<sup>14</sup>; *Uma reflexão sobre as decisões*

---

<sup>9</sup> JOBIM, Marco Félix. Processos estruturais, inteligência artificial e fase decisória: (in)compatibilidade? In *Inteligência artificial aplicada ao processo de tomada de decisões*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020. págs. 311-328.

<sup>10</sup> JOBIM, Marco Félix. Os julgamentos dos Recursos 1.733.412-SP e 1.854.847-CE pelo Superior Tribunal de Justiça e a análise dos Processos Estruturais pela Corte: um olhar sobre a aplicação das técnicas processuais do CPC/2015. In *O CPC de 2015 visto pelo STJ*. Teresa Arruda Alvim; Sérgio Luiz Kukina; Pedro Miranda de Oliveira; Alexandre Freire. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

<sup>11</sup> JOBIM, Marco Félix; MOSMANN, Carolina Borges. Efetivação das decisões estruturais: problemas inerentes e ferramentas emergentes. In *Processo de execução e cumprimento de sentença*. Araken de Assis; Gilberto Gomes Bruschi (coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. págs. 141-158.

<sup>12</sup> JOBIM, Marco Félix; LINKE; Micaela Porto Filchtner. A pandemia da Covid-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos. In *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Número 3. Setembro a Dezembro de 2020. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. Patrono: José Carlos Barbosa Moreira (in mem.). ISSN 1982-7636. pp. 377-426. [www.redp.uerj.br](http://www.redp.uerj.br).

<sup>13</sup> JOBIM, Marco Félix. Acordos e convenções coletivas estruturais: possibilidade? In *Direitos sociais e emergência: estratégias e perspectivas pós pandemia*. Denise Pires Fincato; Elizabet Leal da Silva; Zélia Luiza Pierdoná (orgs.). Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos, 2021. págs. 224-233.

<sup>14</sup> No prelo para publicação de obra coletiva pela Thoth Editora.



*envolvendo desastres ambientais a partir dos processos estruturais*<sup>15</sup>; *A indispensabilidade da flexibilização procedimental nos processos estruturais: uma análise do recurso especial nº 1.854.847/CE*<sup>16</sup>; *The decision of the Federal Supreme Court in the ADPF No. 709: COVID 19 and the indigenous community*<sup>17</sup> e; *O processo estrutural no âmbito do Tribunal Constitucional do Peru: reflexões a partir do caso Lambayeque v. Arellano Serquén*<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Artigo escrito em coautoria com Guilherme Christen Möller, no prelo.

<sup>16</sup> Artigo escrito em coautoria com Micaela Porto Filchtiner Linke, no prelo para publicação na Revista Lex Magister de Direito Civil e Processo Civil.

<sup>17</sup> Artigo escrito em coautoria com Elton Somensi de Oliveira, no prelo para publicação na Itália.

<sup>18</sup> Artigo escrito em coautoria com Luana Steffens, no prelo.





## PARECER

### Breve histórico da consulta.

Trata-se de consulta realizada pelas consulentes UNIÃO FLORIANOPOLITANA DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS (UFECO), ONG COSTA LEGAL e ASSOCIAÇÃO PACHAMAMA, nos autos da Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.404.7200<sup>19</sup>, que tramita na 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC e no seu Agravo de Instrumento nº 5029519-48.2021.4.04.0000/SC, que está hoje em fase de julgamento pelo Tribunal Regional da 4ª Região, com a relatoria da Dra. Ana Raquel Pinto de Lima, Juíza convocada, tendo sido concedido parcial efeito suspensivo ao recurso interposto.

Após reunião via *Zoom* com o Prof. José Rubens Morato Leite e equipe, para uma primeira compreensão do caso, foram franqueados os seguintes documentos: Petição Inicial Ação Civil Pública; Pareceres jurídicos de Bruno Teixeira Peixoto e Giorgia Sena Martins (parecer com Bruno)<sup>20</sup> e parecer unipessoal<sup>21</sup>, Kamila Pope,

---

<sup>19</sup> A pretensão é promovida pelo Grupo de Pesquisa Direito Ambiental na Sociedade de Risco, GPDA/UFSC e Observatório de Justiça Ecológica – OJE/UFSC, por meio do projeto de extensão da UFSC. Diante desse fato, a assessoria jurídica é feita da forma gratuita, sendo o presente parecer *pro bono*, ficando isentas as autoras, o grupo e o observatório de qualquer remuneração ao parecerista.

<sup>20</sup> Defendem os pareceristas: “A Lagoa da Conceição, em Florianópolis/SC, necessita de um efetivo e ampliado Sistema Público de Governança Socioecológica, assentado e rediscutido por um Núcleo Emergencial Transdisciplinar e Plural de atores públicos responsáveis, em conjunto com todos os interessados e comunidades envolvidas, com ações e medidas alocadas em um sistêmico Plano de Ações para a reestruturação da gestão e governança pública prevista na Constituição Federal e no amplo conjunto de leis federais, estaduais e municipais descritas no decorrer do trabalho. Para que se tenha um paradigma jurídico da figura processual proposta, essa reestruturação deverá dar-se de forma analógica ao que ocorre nas recuperações judiciais de empresas (item 5.1.3)”, “Propõe-se, portanto, inicialmente e de forma exemplificativa, as seguintes medidas estruturantes: 1) Núcleo Emergencial Transdisciplinar e Plural (Item 5.1.1); 2) Guardiã da Lagoa da Conceição



Melissa Ely Melo, Valeriana Augusta Broetto, Elisa Fiorini Beckhauser<sup>22</sup> e Tiago Fensterseifer<sup>23</sup>; Decisão liminar de criação da Câmara Judicial (CJ-LDC); Agravo de Instrumento interposto pela CASAN e; Decisão monocrática Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Depois da análise minuciosa dos referidos documentos, as consulentes

---

(item 5.1.2); 3) Plano Judicial de Ações para Reestruturação da Governança (item 5.1.3); 4) Audiências Processuais Ampliadas/Públicas;) Inspeções Judiciais (item 5)” e “A proposta de Governança Socioecológica nas vias judiciais busca articular pesquisa acadêmica de ponta, promovida pela Universidade Pública brasileira, com os anseios da sociedade, sob a égide do Poder Judiciário, para a salvaguarda do bem comum, em benefício de todos – sem exceção”.

- <sup>21</sup> Defende a parecerista: “Do ponto de vista processual, busca-se a vanguardista perspectiva do processo estrutural, que não guarda qualquer semelhança com o processo clássico, nem mesmo no âmbito da proteção dos direitos difusos. Trata-se de uma perspectiva colaborativa e voltada para a efetiva resolução do problema, que abrange todas as demais ações e busca oferecer ao Juízo um auxílio extremamente qualificado e colaborativo, na criação de um comitê que funcionará nos moldes semelhantes a uma recuperação judicial, em uma relação de continência em relação às demais demandas”.
- <sup>22</sup> Defendem as pareceristas: “Portanto, é imprescindível a criação de comitê gestor que coordene e monitore as ações de restauração e conservação da região da Lagoa da Conceição, a partir do modelo da governança dos fluxos materiais e energéticos, cuja abordagem sistêmica, não fragmentada ou reducionista, leve em conta a totalidade do ecossistema do local, a interdependência humano- natureza (serviços ecossistêmicos) e a pluralidade de atores e conhecimentos sociais (gestão democrática) – a fim de garantir a adequada representação de interesses e direitos humanos e não-humanos, tendo por fim último a proteção e manutenção da Lagoa para promoção de justiça socioecológica”.
- <sup>23</sup> Defende o parecerista: “O caso da Lagoa da Conceição, a nosso ver, enquadra-se nesse contexto, tornando imperiosa a criação de comitê ou comissão de emergência ou crise ambiental (ou sala de situação ambiental) apto a representar os interesses e direitos autônomos do ente natural, bem como monitorar o cumprimento das medidas judiciais estruturais adotadas em perspectiva futura. O Poder Judiciário, diante de tal cenário institucional omissivo e violador de direitos fundamentais em escala massiva, deve assumir o papel de guardião da Constituição e dos direitos fundamentais – entre eles o direito fundamental a viver em um meio ambiente íntegro, de qualidade e seguro e os direitos da Natureza –, exercendo a coordenação das políticas públicas<sup>30</sup> necessárias à correção de tal cenário violador de direitos, por meio, inclusive, do que se poderia denominar de uma governança judicial ecológica”.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

elaboraram quesitos específicos sobre o processo e o litígio subjacente do, neste momento denominado pelo parecerista, **Processo Estrutural da Lagoa da Conceição**, que será a forma escolhida para se referir ao caso neste documento.

Apenas a título informativo, a Lagoa da Conceição é “[...] *um lençol d’água com aproximadamente 20,65 quilômetros quadrados de espelho d’água cercados por grandes morros e um canal que a liga ao mar*”, sendo uma das principais atrações turísticas de Florianópolis<sup>24</sup>.

Segundo relatado na petição inicial recebida do **Processo Estrutural da Lagoa da Conceição**, o “[...] *cenário de fragilidade ecossistêmica e sociocultural da Lagoa da Conceição, refletido em intensa judicialização, é resultado de reiterada inércia, ineficiência e inefetividade da gestão e da governança ecológica relacionada a este bem ambiental e à salvaguarda de direitos e garantias fundamentais, sob comando de autoridades competentes nas diferentes esferas federativas. Este é o conjunto fático complexo, caracterizador de problema estrutural correspondente a um estado de coisas inconstitucional, a sustentar a pretensão ora veiculada*” e, como continua a narrativa, “*trata-se de medida indispensável para assegurar e instrumentalizar a proteção de processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I, CF/1988), protegendo, igualmente, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput c/c art. 5º, §2º, CF/1988)*”.

Para que se identifiquem tais cenários e uma possível tutela estrutural, o **Processo Estrutural da Lagoa da Conceição**, apresenta duas premissas: “*a) a Lagoa da Conceição é sujeito de direitos ecológicos, nos termos do art. 133 da Lei Orgânica do*

---

<sup>24</sup> <https://guiafloripa.com.br/turismo/praias/lagoa-da-conceicao>.



*Município de Florianópolis/SC e da normativa prevista na Constituição Federal, o que exige estrutura de governança capaz de garantir, proteger, realizar e representar estes direitos; b) o estado de coisas inconstitucional, caracterizado pela irresponsabilidade organizada no funcionamento da estrutura institucional vigente — implementada de forma fragmentada e não sistêmica — tem sido incapaz de efetivar a proteção legal e regulatória federal, estadual e municipal em matéria ambiental, sendo insuficiente para salvaguardar a integridade socioecológica da Lagoa da Conceição”.*

Com o ajuizamento do **Processo Estrutural da Lagoa da Conceição**, pretende-se “[...] a adoção de medidas de natureza estrutural por este Juízo visando à efetiva implementação de um sistema de governança socioecológica de gestão, proteção, controle e fiscalização dos impactos presentes e futuros vinculados à integridade ecológica da Lagoa da Conceição, localizada no município de Florianópolis/SC”.

O **Processo Estrutural da Lagoa da Conceição** tem sido algo de constante publicidade em face de sua importância, não só em matérias nacionais (PPGD da UFSC<sup>25</sup>; MPSC<sup>26</sup>; Floripa Amanhã<sup>27</sup>; Disparada<sup>28</sup>, dentre outros) como internacionais (CIDCE<sup>29</sup>), o que demonstra o engajamento de todos em busca de

---

<sup>25</sup> <https://ppgd.ufsc.br/2021/05/21/gpdauusc-propoes-acao-civil-publica-para-a-lagoa-da-conceicao-como-sujeito-de-direitos/>.

<sup>26</sup> <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-requer-para-atuar-como-assistente-em-acao-civil-publica-ajuizada-por-entidades-civis-em-defesa-da-lagoa-da-conceicao>.

<sup>27</sup> <http://floripamanha.org/2021/06/justica-cria-camara-judicial-de-protecao-da-lagoa-da-conceicao-e-atende-pedido-do-mpsc-para-atuar-como-assistente-em-acao-ajuizada-por-entidades-civis/>.

<sup>28</sup> <https://disparada.com.br/direito-ambiental-acao-civil-publica/>.

<sup>29</sup> [https://cidce.org/fr/les-droits-de-la-nature-dans-les-tribunaux-le-cas-de-lagoa-da-conceicao-au-bresil/?utm\\_source=CIDCE+NEWSLETTER&utm\\_campaign=927258f195-](https://cidce.org/fr/les-droits-de-la-nature-dans-les-tribunaux-le-cas-de-lagoa-da-conceicao-au-bresil/?utm_source=CIDCE+NEWSLETTER&utm_campaign=927258f195-)



uma solução adequada a um bem universal.

Referidos tais fatos, documentalmente comprovados, que demonstram a natureza desestruturada da Lagoa da Conceição, mesmo que de forma sucinta, os quesitos serão respondidos na ordem como formulados e, ao final, será realizada uma compilação nas considerações finais para uma melhor compreensão do parecer.



Foto aérea da Lagoa da Conceição

---

EMAIL\_CAMPAIGN\_2020\_11\_15\_01\_55\_COPY\_01&utm\_medium=email&utm\_term=0\_88863b1ec3-927258f195-45273997.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

## QUESITOS APRESENTADOS PELA CONSULENTE.

*“A legitimidade da atuação do Poder Judiciário na seara ecológica, alinhado com a aplicação do ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional em matéria ambiental, encontra-se na defesa de interesses e direitos muitas vezes sub-representados na arena política, titularizados por sujeitos de direitos que não possuem voz ou mesmo capacidade de influir diretamente nos rumos políticos, como é o caso das crianças e dos adolescentes, situação esta desnudada recentemente pelo movimento ecológico-climático estudantil denominado Fridays for Future. O mesmo se pode dizer em relação aos interesses (e direitos) das futuras gerações, dos animais não-humanos, dos elementos naturais (rios, florestas, paisagens, etc.) e da Natureza em si, na medida em que gradualmente os sistemas jurídicos têm reconhecido a sua natureza de sujeito de direitos e lhes atribuído personalidade jurídica (de modo similar ao que já se fazia há séculos em relações às corporações empresariais). Os Juízes e Tribunais, na aplicação da legislação ecológica nos litígios judiciais em matéria ambiental, acabam por tutelar e dar voz a interesses (e direitos?) de sujeitos que não integram a relação processual em si, ao menos não diretamente, nem pelo polo passivo, nem pelo polo ativo. Isso, por si só, reforça o dever constitucional e papel do Poder Judiciário de atuar de forma ativa na defesa de tais interesses e direitos, figurando como ‘guardião’ dos mesmos por meio do exercício da governança judicial ecológica”.*

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ecológico. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. págs. 573-574.



## QUESITO 1. CONSOANTE DOCTRINA ESPECIALIZADA, POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS PODEM SER OBJETO DE CONTROLE E REVISÃO JUDICIAL VIA PROCESSO ESTRUTURAL?

Segundo a doutrina mais especializada na matéria do processo estrutural, deve-se partir do problema<sup>31</sup> ou litígio<sup>32</sup> que se pretende estruturar e, analisando suas características, verificar a existência de alguns predicados como: complexidade<sup>33</sup>, policentria (multipolaridade)<sup>34</sup>, estado de violação sistemática de

---

<sup>31</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Curso de direito processual civil: processo coletivo. 14. Ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 574. Escrevem: “O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação)”.

<sup>32</sup> VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 56. Escreve: “Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro”.

<sup>33</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 61. Sobre o significado da palavra aplicada complexidade aplicada ao processo estrutural, leia-se: “Procurando esclarecer o quebra-cabeça, salienta-se de antemão que a palavra ‘complexidade’, nesse campo, não tem o sentido de questão de difícil solução, ou de difícil compreensão, comumente atribuído pela linguagem corrente”, e depois finalizam: “Complexidade, no contexto aqui empregado, envolve conceito originado nas ciências naturais, relacionado a sistemas nos quais a ordem pode surgir sem a necessidade de um fio condutor ou de um centro de controle. Trata-se de uma forma peculiar de sistema, no qual ‘a estrutura emerge espontaneamente como resultado de interação ente os elementos componentes’, mesmo a partir de novas informações”.

<sup>34</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 71. Embora exista divergência doutrinária se os conceitos de policentrismo e multipolaridade são análogos, para o



direitos<sup>3536</sup>, prospectividade<sup>37</sup> e mutabilidade dos fatos<sup>38</sup>, dentre outros<sup>39</sup> que podem variar a critério do autor que se está trabalhando. Com o somatório desses atributos ou de parte deles, possivelmente, se estará frente ao problema ou litígio estrutural (em alguns livros podemos encontrar a nomenclatura de Estado de

---

parecer serve o escrito dessa forma: “Elucidando a afirmação, cabe destacar que, por ‘multipolaridade’, faz-se aqui menção a litígios policêntricos, que possuem vários polos diferentes de conflito, todos eles com relevância para o processo”.

- <sup>35</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 64. Escreve: “O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”.
- <sup>36</sup> O que é muito perto do conceito de Estado de Coisa Inconstitucional (ECI). Sobre o tema, ver: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. *Estado de coisas inconstitucional no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- <sup>37</sup> DAHER, Lenna Luciana Nunes. *Ministério Público resolutivo e o tratameto adequado: dos litígios estruturais*. Belo Horizonte; São Paulo: D’Plácido, 2020. p. 53. Escreve sobre o ponto: “Diz-se, portanto, que as medidas estruturas ostentam caráter prospectivo, pois a solução tem por objetivo principal alterar para o futuro, as condições estruturais que estejam impedindo a concretização de determinado valor constitucional”.
- <sup>38</sup> SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. *Processo estrutural: controle jurisdicional de políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2021. p. 89. Escreve: “No entanto, no tocante apolíticas públicas, os conflitos apresentam particularidades, pois os interesses envolvidos são mutáveis e dinâmicos. Assim, um legitimado pode ingressar com uma ação diante da falta de um número determinado de vagas em creches e, no decorrer da ação, essa carência aumentar ou diminuir, modificando o pedido inicialmente formulado”.
- <sup>39</sup> Plurifatorial, por exemplo, que poderia ser trocado por multifatorial, é a nomenclatura utilizada pela Ministra Nancy Andrigui em acórdão que aborda o tema do litígio estrutural, ao se referir as suas características. Cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.854.847-CE. Relatora Ministra Nancy Andrigui. Terceira Turma. Julgado em 2 de junho de 2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859491135/recurso-especial-resp-1854847-ce-2019-0031914-6/inteiro-teor-859491145?ref=feed>. Acesso em 26 jan. 2021. Escreve: “Os litígios de natureza estrutural, de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica insuscetíveis de solução adequada pelo proceso civil clássico e tradicional de índole essencialmente adversarial e individual”.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br



Coisas Inconstitucional – ECI) que poderá ser enfrentado pela via do processo estrutural, demonstrando, desde já, *que não há campo definido para sua ocorrência*, podendo estar presente em variadas situações, como naquelas descritas no *Processo Estrutural da Lagoa da Conceição*.

Numa linguagem mais contemporânea e progressista, a área da Lagoa da Conceição seria aquilo que Edilson Vitorelli<sup>40</sup> denomina de *litígios transindividuais de difusão irradiada* e ocorre quando a lesão afeta diferentes pessoas e segmentos sociais, mas de forma diversa e com intensidades distintas, como se pode ver nos exemplos aportados na petição inicial, sendo que sua resolução poderia dar-se pela via do processo estrutural<sup>41</sup>.

Seria algo parecido com a seguinte equação: *Concretização de Direitos garantidos constitucionalmente + Estado de desconformidade ou inadequação de coisas + complexidade + policentrismo e multipolaridade + mutabilidade dos fatos + plurifatorial = Litígio Estrutural.*

Por isso, e a mero título exemplificativo, ao analisar os grandes *cases* existentes de processo estrutural no mundo, se consegue visualizar essas características sem muito esforço intelectual. Inicie-se por *Brown v. Board of*

---

<sup>40</sup> VITORELLI, Edilson. O devido proceso legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 88. Escreve: “Trata-se daquelas situações em que o litígio decorrente da lesão afeta diretamente os interesses de diversas pessoas ou segmentos sociais, mas esas pessoas não compõem uma comunidade, não tem a mesma perspectiva social e não serão atingidas, da mesma forma e intensidade, pelo resultado do litígio”.

<sup>41</sup> VITORELLI, Edilson. O devido proceso legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 538.



*Education I e II* (1954 e 1955)<sup>42</sup> que trata do tema da política de segregação racial nas escolas dos Estados Unidos; *Holt v. Sarver* (1969)<sup>43</sup> que abordou o assunto do estado de inadequação do sistema prisional do Arkansas, nos Estados Unidos; a *Sentença de Tutela 25*<sup>44</sup> (2004) na Colômbia que lidou com os desalojados das zonas de guerra com o narcotráfico e o sistema de moradias inadequadas de que era a população descolada alvo; o caso *Government of Republica of South Africa v. Grootboom* (2000) na África do Sul sobre a política pública habitacional do Governo que não atingia parte significativa da população; o caso *Doucet-Boudreau v. Nova Escócia*<sup>45</sup> no Canadá e a estruturação de centros de alfabetização e aprendizagem na língua francesa; o caso *Lambayeque v. Arellano Serquén*<sup>46</sup> (2004) no Peru e a preocupação com acesso a informações e documentos em concurso público.

É de resgatar também o fato de que já foram julgados casos estruturais, tanto na Corte Interamericana de Direitos Humanos como o *Empleados de la Fábrica*

---

<sup>42</sup> Sobre o caso, ver: JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas estruturantes: origem em *Brown v. Board of Education*. In *Processos estruturais*. 3. ed. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). Salvador: Juspodivm, 2021. p. 853-872.

<sup>43</sup> Sobre o caso, ver: VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver* e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In *Processos estruturais*. 3. ed. Sérgio Cruz Arenhart; Marco Félix Jobim (orgs.). Salvador: Juspodivm, 2021. p. 637-686.

<sup>44</sup> Sobre o tema, recomenda-se: OSUNA, Nestor. *Las sentencias estructurales: tres ejemplos de Colombia*. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4504/7.pdf>. Acesso 23 de agosto de 2021.

<sup>45</sup> DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público*. Curitiba: Juruá, 2019.

<sup>46</sup> Decisão disponível em: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>. Acesso 25 de agosto de 2021.



de *Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus Familiares v. Brasil*<sup>47</sup>, que trabalhou com as inseguranças em áreas de trabalho, assim como na Corte Europeia de Direitos Humanos, como o caso *Torreggiani e outros v. Itália*<sup>48</sup>, que abordou a temática dos presídios italianos. E aqui os exemplos poderiam ser inúmeros para se demonstrar que todos os casos são, geralmente, complexos, policêntricos, multipolares, prospectivos e com violação sistemática aos direitos dos grupos, subgrupos e indivíduos, direta ou indiretamente, afetados.

A quesitação elaborada questiona se políticas públicas ambientais podem ser objeto do processo estrutural. Em que pese nenhum dos casos já narrados ter como objetivo alguma política ambiental direta, já há litígios estruturais envolvendo política pública ambiental. Aqui podemos citar alguns deles: o caso *Mendoza*<sup>49</sup>, na Argentina, que vem provavelmente a ser o mais conhecido processo estrutural da América do Sul, que trabalha com o tema da despoluição

---

<sup>47</sup> SOARES, A., PASCHOALIM ROCHA, R., & CEZÁRIO TOSTES TITO, L. (2021). Empleados de la Fábrica de Fuegos Artificiales de Santo Antônio de Jesus y sus Familiares *v. Brasil*: aportes para la agenda de Derechos Humanos y Empresas. *Homa Publica – Revista Internacional De Derechos Humanos Y Empresas*, 5(1), e:073. Recuperado a partir de <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/HOMA/article/view/34100>>.

<sup>48</sup> PORFIRO, Camila Almeida. *Litígios estruturais: legitimidade democrática, procedimento e efetividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

<sup>49</sup> BERIZONCE, Roberto Omar. Los conflictos de interés público. In O processo para solução de conflitos de interesse público. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coords.). Salvador: JusPodivm, 2017. págs. 261-286. Nas páginas 273-274 historia um pouco do caso o autor. De mesma forma, ver: VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa ‘Mendoza’. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. In O processo para solução de conflitos de interesse público. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coords.). Salvador: JusPodivm, 2017. págs. 287-316.



da bacia *Matanza-Riachuelo*<sup>50</sup>; o famoso caso no Brasil da *ACP do Carvão*<sup>51</sup> que, assim como o caso da Lagoa da Conceição, é oriundo do Estado de Santa Catarina.

Importante ressaltar que a *ACP do Carvão*, cuja execução é muito

---

<sup>50</sup> COTA, Samuel Paiva. Do pedido e da participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. p. 78. Sobre o caso, explica: “Esse caso se refere à contaminação ambiental da bacia hídrica Matanza-Riachuelo, nos arredores de Buenos Aires, julgado em 8 de julho de 2008 pela Corte Suprema de Justiça da Nação, o CSJN, que ditou sentença definitiva na causa ‘Mendonza, Beatriz y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/ Daños y prejuicios’, um dos litígios mais complexos e importantes da República Argentina”, e continua: “Esse conflito representa a judicialização de um problema ambiental e social muito profundo, que tem antecedentes no começo do século XIX e envolve cinco milhões de pessoas, quase vinte mil indústrias, sobre a existência de contaminação de diversos agentes químicos por 64 quilômetros de bacia”, e finaliza: “O caso iniciou-se originariamente no CSJN contra o Estado Nacional, a Província de Buenos Aires, a Cidade Autônoma de Buenos Aires e quarenta e quatro empresas radicadas na bacia hídrica Matanza-Riachuelo, sendo que posteriormente foram demandados quatorze municípios da província de Buenos Aires. Entre os pedidos da demanda, podem-se citar: a pretensão de reparação de danos e prejuízos ambientais; a obtenção de uma ordem para que o Poder Executivo executasse um plano de gestão ambiental da bacia hídrica Matanza-Riachuelo; e a implementação de medidas urgentes, para garantir a saúde da população”.

<sup>51</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In Processos estruturais. 3. ed. Sérgio Cruz Arenhart; Marco Félix Jobim (orgs). Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1055. Escreve: “Na proteção ao meio ambiente, também o Judiciário tem-se mostrado sensível às particularidades das situações examinadas, admitindo certa adaptação dos princípios do processo clássico. Muitas decisões em ação coletiva ambiental têm imposto a obrigação de sujeitar qualquer modificação na área afetada à prévia manifestação (ou orientação) do órgão ambiental competente, ou ainda a de condicionar a prática de certos atos com repercussão ambiental à prévia autorização do órgão de fiscalização ambiental”, e conclui: “Talvez um dos casos mais interessantes nesse campo de proteção ambiental seja o tratamento dado à questão da mineração do carvão na área de Criciúma/SC. Em 1993, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública (autos n. 93.8000533-4) junto à Justiça Federal de Criciúma, pretendendo impor às rés (mineradoras e a União, perfazendo um total de 24 réus) a realização e a concretização de um projeto de recuperação ambiental da região degradada pela mineração”.



complexa<sup>52</sup> e lenta, mesmo tendo iniciado antes do trânsito em julgado da sentença como lembra Sérgio Cruz Arenhart<sup>53</sup>, envolveu, não tão significativamente como *Mendonza*, questões que afetam o meio ambiente, mas não deixa de ser considerada uma ACP Estrutural Ambiental. Ambos litígios ambientais merecem, portanto, ampla proteção e tutela, atributos esses que, como pontua Flávia Regina Ribeiro da Silva<sup>54</sup>, tem o Poder Judiciário papel essencial pela promoção de políticas ambientais, como também afirma Liliana Maria Gomes<sup>55</sup>. Também podem ser aqui lembrados o *Caso La Oroya*, da Corte

---

<sup>52</sup> BARROZO, Thais Aranda. Política ambiental – 1ª Vara da subseção judiciária de Criciúma/SC (Justiça Federal) – Ação Civil Pública nº 93.8000533-4 (caso Criciúma) – sentença em 05 de janeiro de 2000. In *O processo civil para solução de conflitos de interesse público*. Ada Pellegrini Grinover; Kazuo Watanabe; Susana Henriques da Costa (coords.). Salvador: JusPodivm, 2017. p. 555. Escreve: “Não podemos deixar de destacar que, como comumente se observa das decisões de cunho estrutural, o comando sentencial padece de vício de dificultosa exequibilidade, o que, com certeza, exigiu (e ainda exige) do magistrado adequar a decisão proferida ao caso concreto, mesmo que em fase de execução. Prova disso é a informação de que a sentença deu origem a 12 processos para sua execução provisória, individualizados para cada empresa mineradora executada, contando, apenas um deles, mais de 9000 páginas”.

<sup>53</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In *Processos estruturais*. 3. ed. Sérgio Cruz Arenhart; Marco Félix Jobim (orgs). Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1057. Escreve: “Paralelamente ao trâmite recursal, o Ministério Público Federal deu início à execução provisória da sentença. Embora a sentença estivesse sujeita a reexame necessário, foi autorizada, em antecipação de tutela, o início dos atos executivos”.

<sup>54</sup> SILVA, Flávia Regina Ribeiro da. Ação popular ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 241. Escreve: “O bem ambiental amplamente considerado deve ser protegido por toda a humanidade e tutelado juridicamente por todos os cidadãos, como ocorre na legitimação processual, para a propositura de Ação Coletiva na defesa do meio ambiente”.

<sup>55</sup> GOMES, Liliana Maria. Judicialização e meio ambiente. In *Judicialização das políticas públicas: em busca da efetivação dos direitos fundamentais*. MARTINS, Thiago Penido; MAGALHÃES, Rodrigo Almeida; JÚNIOR, Rodolpho Barreto Sampaio (orgs.). Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 100. Escreve: “Com a crescente judicialização das controvérsias ambientais, o Poder Judiciário tem se tornado referência na busca por soluções de problemas que exigem uma adoção rápida e eficaz de medidas voltadas à



Constitucional do Peru, o Caso *M. C. Mehta v. Union of India*, da Suprema Corte da Índia e o Caso *Massachusetts Vs, Environmental Protection Agency*, da Suprema Corte dos Estados<sup>56</sup>.

É pelo meio ambiente que a pessoa humana se inteira com os recursos naturais, preservando a natureza, o que é pontuado por Rodrigo Caldeira Grava Brazil<sup>57</sup>, o que reforça mais ainda a atuação conjunta, engajada e harmônica de todos pela sua preservação. Tal visão não falta a Délton Winter de Carvalho<sup>58</sup>, para quem é objetivo inerente às funções estatais é a proteção ao meio ambiente, não se excluindo, como referem Ingo Wolfgang. Sarlet e Tiago Fensterseifer<sup>59</sup>, até

---

implementação de políticas públicas ambientais. Para tanto, o desenvolvimento sustentável deve ser uma baliza para as políticas públicas e para as decisões judiciais, tendo em vista a qualidade de vida e o meio ambiente equilibrado para a atual e as futuras gerações”, e finaliza: “Conclui-se que o Judiciário tem papel essencial na proteção dos Direitos Fundamentais, especialmente nos relacionados ao meio ambiente, principalmente, quando os outros poderes permanecem inertes, pois pode estar em risco a prestação da própria espécie humana”.

<sup>56</sup> Os três casos estão trabalhados na obra: LORENZETTI, Ricardo Luis. Teoria geral do direito ambiental. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. Os casos estão entre as páginas 116-135.

<sup>57</sup> BRAZIL, Rodrigo aldeira Grava. Inversão do ônus da prova nos procesos coletivos ambientais: interpretação inerente ao direito procesual coletivo e ao direito material tutelado. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019. p. 33. Escreve: “O meio ambiente natural está atrelado, como a própria nomenclatura indica, à natureza, mais especificadamente à fauna, à flora e também às diversas formas de inteiração do ser humano com os recursos naturais e outras expressões da vida”.

<sup>58</sup> CARVALHO, Délton Winter de. Gestão jurídica ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 112. Defende o autor: ‘Após a Constitucionalização da materia ambiental no art. 225 da Constituição Federal de 1988, internaliza-se um novo objetivo às funções estatais: a proteção ao meio ambiente”.

<sup>59</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ecológico. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 333. Escrevem: “De acordó com o tratamento jurídico-constitucional dispensado à proteção do ambiente pela Lei Fundamental de 1988, constata-se que a norma constitucional, além de enunciar *deveres de proteção estatais* em



mesmo dos particulares nessa equação de proteção ao ambiente imposto pela CF/88.

Também não se pode esquecer que no Supremo Tribunal Federal, em recente marcação de audiências públicas, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão 60 (ADI 60), de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que trata do tema do fundo clima ou litigação climática<sup>60</sup>, restou consignado na decisão que o assunto do clima tem natureza estrutural<sup>61</sup>, não podendo, obviamente, ser desvinculado o assunto climático do ambiental, assim como os recursos hídricos, alvo direto do presente parecer, sendo ambos e outros mais parte daquilo que Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer<sup>62</sup> denominam de meio ambiente natural.

Não só em razão desses casos envolvendo políticas ambientais, alguns de forma mais direta e outros indireta, mas também pelo fato de que é a partir da

---

matéria ambiental, igualmente afirmou a responsabilidade dos particulares na consecução de tal mister constitucional ecológico”.

<sup>60</sup> Para uma visão mais aprofundada do tema, recomenda-se: WEDY, Gabriel. Litígios climáticos: de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e alemão. Salvador: JusPodivm, 2019.

<sup>61</sup> BRASIL. ADI N. 60. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO60Decisa771oaudie770ncia pu769blica.pdf>. Acesso 10 de julho de 2021. Escreveu: “O quadro descrito na petição inicial, se confirmado, revela a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, a exigir providências de natureza estrutural. Vale reiterar: a proteção ambiental não constitui uma opção política, mas um dever constitucional.

<sup>62</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 103. Escrevem: “O meio ambiente natural é composto por todos os elementos bióticos (fauna, flora, etc.) e abióticos (ar, terra, água, minerais etc) que se encontram originalmente na natureza, ou seja, independentemente de qualquer intervenção humana no meio ambiente natural”.



existência do problema ou do litígio estrutural que se estará diante de um possível processo estrutural, *a resposta ao quesito 1 é afirmativa* ao passo que as políticas públicas ambientais podem ser tratadas pela via do processo estrutural, sendo a melhor forma para o tratamento dos litígios complexos ambientais, na medida em que se torna o cumprimento das decisões, adjudicadas ou consensualizadas, faseadas, com abordagens diversas, sem redução de complexidade em cada uma delas e, sempre, respeitando e sendo direcionada pelo ritmo do litígio e suas melhorias e eventuais retrocessos.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: [marco@marcojobimadv.com.br](mailto:marco@marcojobimadv.com.br) – site: [www.marcojobimadv.com.br](http://www.marcojobimadv.com.br)



**QUESITO 2. CONSOANTE DOCTRINA ESPECIALIZADA E PRÁTICA DO PROCESSO ESTRUTURAL, A DEFINIÇÃO DE MEDIDAS ESTRUTURAIS DEPENDE DA PRÉ-EXISTÊNCIA DE SENTENÇA JUDICIAL OU ACORDO HOMOLOGADO? AS MEDIDAS ESTRUTURAIS LIMITAM-SE À IMPLEMENTAÇÃO DA SOLUÇÃO OU PODEM TAMBÉM INCIDIR SOBRE A SUA CONSTITUIÇÃO? FAVOR ANALISAR E COMENTAR O ARGUMENTO DESTACADO ABAIXO, CONSTANTE DE DECISÃO EM SEDE DE AGRAVO DE INSTRUMENTO (Nº 5029519-48.2021.4.04.0000). SE POSSÍVEL, INDICAR EXEMPLOS COM BASE EM OUTROS CASOS.**

*Ocorre, no entanto, que, pelo que se depreende da doutrina especializada, a adoção da teoria do processo estrutural não parece conduzir à conclusão de que essas “medidas estruturais” pretendidas devem ser arbitradas pelo próprio órgão constituído com a finalidade de lhes dar aplicação, como se postula, aparentemente, na petição inicial; mas sim a uma lógica diversa, no sentido de que as obrigações a serem impostas ao Poder Público, e os meios para a sua consecução, decorrem de uma sentença judicial, ou de um acordo firmado voluntariamente entre as partes, e o seu atingimento é apenas facilitado pelo órgão ou entidade criado como resultado do processo estrutural.*

*Dito de outra forma, haveria de existir, em primeiro lugar, uma sentença ou um acordo, no qual estivesse estabelecida a obrigação de reestruturação de um determinado órgão, ou serviço público, identificado como ineficiente; e, apenas posteriormente, seria então constituído o ente responsável pela facilitação dos meios, prazos e formas de cumprimento dessa prestação. [p. 06]*

Historicamente as decisões estruturais prolatadas de uma forma mais adjudicada tenderam a maior resistência quanto ao seu cumprimento do que as, mais recentes, que tenderam a decisões negociadas e dialogadas. Tal afirmação



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

pode ser comprovada na série de discussões de implementação da política de integração racial ocorridas no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, havendo, inclusive, quem defenda como Gerald N. Rosenberg<sup>63</sup> que *Brown (I e II)*, assim como outros casos sociais julgados pela Corte, foram mais simbólicos do que efetivos, sendo que a política de integração racial e outras ligadas a movimentos sociais apenas mais adiante teriam sido mais bem sucedidas com a declaração dos *Civil Rights Act*<sup>64</sup>, de 1964.

Diante dessa importante consideração, aliado ao fato de algumas críticas pontuais sobre a legitimidade dessas decisões, tanto nos Estados Unidos da América como em outros ordenamentos jurídicos, as Cortes passaram a ver como forma de se blindar de tais críticas *uma atividade judicial mais dialogada, consensual e com aberturas mais democráticas e cooperativas* a quem queira

---

<sup>63</sup> ROSENBERG, Gerald N. *The Hollow Hope: can courts bring about social change* Second edition. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2008. págs. 70-71. Escreve: “The use of the courts in the civil rights movement is considered the paradigm of a successful strategy for social change. The Dynamic Court view is largely based on it. Yet, a closer examination reveals that before Congress and the executive branch acted, courts had virtually no direct effect on ending discrimination in the key fields of education, voting, transportation, accommodations and public places, and housing. Courageous and praiseworthy decisions were rendered, and nothing changed. Only when Congress and the executive branch acted in tandem with the courts did change occur in these fields. In terms of judicial effects, then, *Brown* and its progeny stand for the proposition that courts are impotent to produce significant social reform. *Brown* is a paradigm, but for precisely the opposite view”.

<sup>64</sup> “The Civil Rights Act of 1964, which ended segregation in public places and banned employment discrimination on the basis of race, color, religion, sex or national origin, is considered one of the crowning legislative achievements of the civil rights movement. First proposed by President John F. Kennedy, it survived strong opposition from southern members of Congress and was then signed into law by Kennedy’s successor, Lyndon B. Johnson. In subsequent years, Congress expanded the act and passed additional civil rights legislation such as the Voting Rights Act of 1965”. Disponível em: <https://www.history.com/topics/black-history/civil-rights-act>. Acesso 22 de agosto de 2021.



participar do debate, e que teve como grandes exemplos os casos julgados na *Corte Africana sobre diretos à moradia*, que passaram a ser grandes exemplos de uma *atividade judicial dialógica*<sup>65</sup> e, portanto, mais aceita pelos críticos de até

<sup>65</sup> RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Empowered Participatory Jurisprudence: Experimentation, Deliberation and Norms in Socioeconomic Rights Adjudication. In: SEN, Amartya; YOUNG, Katharine. The Future of Economic and Social Rights. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. págs. 233-258. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/future-of-economic-and-social-rights/2C2C20AE05EC2C48FB2807739843D610>. págs. 224-226. Acesso em: 20 de agosto de 2021. *Nuestra hipótesis es que las sentencias dialógicas tienen mayor repercusión porque se ocupan de dos obstáculos prácticos fundamentales a la hora de implementar las decisiones estructurales: la resistencia política y la capacidad institucional. En cuanto a la primera de estas dificultades, los requerimientos judiciales estructurales sobre DESC suelen despertar de manera natural la resistencia de poderosos sectores con intereses creados en el statu quo. [...] en el proceso de seguimiento de la T-025, funcionarios públicos indiferentes que formaban parte de burocracias escleróticas responsables de los programas para las PDI; [...] y en el caso “Grootboom”, burocracias disfuncionales y empresas de construcción privadas. Al empoderar a un rango mayor de agentes sociales para participar en el seguimiento, los tribunales generan efectos directos e indirectos que pueden ayudar a superar la resistencia política. El principal efecto es el involucramiento directo de intervinientes políticos, como las ONG de derechos humanos, los organismos públicos orientados hacia la reforma y las organizaciones de base, que adoptarán probablemente la implementación de la sentencia como parte de su propio programa de acción y se convertirán así en una fuente de contrapoder frente al statu quo. Además, las órdenes de esta naturaleza pueden llevar a la formación de coaliciones políticas em apoyo de los tribunales o provocar un cubrimiento por parte de los medios de comunicación que amplifique los efectos materiales y simbólicos del caso. Como se ha señalado, así ocurrió con la T-025, que provocó la formación de la Comisión de Seguimiento por parte de la sociedad civil y esta, a su vez, se convirtió en una aliada clave de la CCC, y en una proveedora de información y recomendaciones valiosas. [...] En cuanto al segundo obstáculo, los mecanismos del activismo dialógico pueden ayudar a los tribunales a ocuparse de las deficiencias estructurales a la hora de abordar cuestiones socioeconómicas complejas. Aunque los tribunales no tienen el conocimiento técnico, el personal y los recursos para encontrar e implementar las soluciones a problemas tan complejos como el desplazamiento forzado, la vivienda informal o la desnutrición, pueden provocar y moderar un diálogo entre las autoridades públicas y agentes de la sociedad sobre estos temas. Al convocar no sólo a los funcionarios del gobierno, sino también a una amplia variedad de sujetos con conocimiento relevante –por ejemplo, líderes y miembros de la población beneficiaria, expertos académicos y agencias internacionales de derechos humanos–, los tribunales dialógicos pueden promover una búsqueda colaborativa de soluciones, o al menos la discusión pública sobre vías de acción alternativas. Como han argumentado Gauri y Brinks (2012), los tribunales pueden fomentar la acción comunicativa, dirigida a solucionar problemas, y servir como puntos focales de diálogos dirigidos a especificar el contenido y los medios de la implementación de los DESC. Los efectos directos e indirectos que surgen potencialmente de este diálogo incluyen desbloquear procesos de política pública, mejorar la coordinación entre organismos públicos desarticulados y crear políticas públicas enmarcadas en el lenguaje de los derechos. Como se muestra*



então, como é o caso do constitucionalista americano Mark Tushnet<sup>66</sup>.

Por isso, não há necessidade de medidas estruturantes serem frutos exclusivos de decisão judicial adjudicada. Aliás, nem mesmo há a necessidade de processos estruturais serem privativos do Poder Judiciário<sup>67</sup>, podendo, inclusive, serem constituídos fora de seu âmbito, como é exemplo o recente Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) envolvendo o *Carrefour* e o combate ao racismo estrutural, com a elaboração de um plano antirracista pela sociedade empresária e demais entes envolvidos para uma política de enfrentamento não só ao racismo, mas também à discriminação, à violência e à promoção de direitos humanos e fundamentais, por conta dos compromissários<sup>68</sup>. A ideia também já é defendida

---

*en los capítulos previos, la T-025 proporciona un ejemplo interesante de estos efectos. Una característica muy útil del proceso de seguimiento ha sido la construcción colaborativa de una batería de indicadores para medir el goce efectivo de derechos de las PDI. Mediante un proceso iterativo, de varios años, que ha incluido numerosos autos de la Corte y propuestas de organismos públicos y privados, la CCC adoptó una lista de indicadores cuantitativos, basados en los derechos, para evaluar el progreso (véase capítulo 4). Estos indicadores han proporcionado un marco de seguimiento común para todas las partes interesadas y también una herramienta para que la CCC ajuste sus órdenes durante el proceso de seguimiento en respuesta a la evidencia suministrada sobre la evolución de las políticas y la situación de las PDI. En resumen, al combinar los derechos, los remedios y los mecanismos de seguimiento del activismo dialógico, los tribunales pueden compensar algunas de las deficiencias políticas e institucionales que hacen sus intervenciones ineficaces en cuestiones distributivas complejas y reforzar los efectos generales de los tribunales relativos al cumplimiento de los DESC. También pueden abordar algunas de las objeciones clásicas que suelen presentarse contra el activismo judicial, como analizamos en la siguiente sección”.*

<sup>66</sup> TUSHNET, Mark. *Weak Courts, Strong Rights. Judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

<sup>67</sup> Como mesmo defendi recentemente: JOBIM, Marco Félix. *Acordos e convenções coletivas estruturais: possibilidade?* In *Direitos sociais e emergencia: estratégias e perspectivas pós pandemia*. Denise Pires Fincato; Elizabet Leal da Silva; Zélia Luiza Pierdoná (orgs.). Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos, 2021.

<sup>68</sup> Está consignado na cláusula 2.1. do plano: “Dentro dos limites e parâmetros estabelecidos neste Termo, o CARREFOUR compromete-se a estabelecer um Plano Antirracista, inclusive em reforço e ampliação de sua política de enfrentamento ao racismo, à discriminação e à violência, bem como de promoção dos direitos humanos em todos os seus estabelecimentos em território nacional, por meio das medidas estabelecidas neste



pela doutrina, como se pode ler em Edilson Vitorelli<sup>69</sup> que, inclusive, propõe um *guia prático* para elaboração do TAC estrutural.

Por isso, o órgão criado pela decisão judicial de primeira instância, em nada, contrasta com o processo estrutural, sendo, inclusive, um marco decisório a ser estudado como forma de *fomentar o debate democrático dialógico que esse tipo de procedimento tanto necessita* e que possivelmente estará presente nos próximos estudos envolvendo o tema. Aliás, analisando a petição inicial e a criação da Câmara Judicial para auxílio das decisões para resguardo e reestruturação da Lagoa da Conceição, *não visualiza o parecerista sequer interesse recursal* nesse tópico, tendo em vista que *não faz parte dos pedidos dos legitimados autores qualquer substituição decisória* da Câmara Judicial a ser instituída pela da atividade jurisdicional.

A peça inicial apresenta redação cristalina em seus pedidos quando anuncia sobre a criação da Câmara Judicial, em sua item II, ao expor que *“reconhecendo a existência de um problema estrutural de massiva e iterativa violação de direitos ambientais e ecológicos da Lagoa da Conceição e da comunidade que dela depende, instituir liminarmente Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), ou órgão similar, com a finalidade de assessorar a V. Exa. na adoção das medidas estruturais necessárias para garantir a integridade ecológica do ente natural através de uma governança judicial socioecológica, a ser composta com a participação dos réus e interessados no feito, representantes da comunidade acadêmica, das associações autoras, e*

---

Termo (“Plano”), desenvolvidas e convencionadas em conjunto com os COMPROMITENTES e TERCEIROS INTERESSADOS e detalhadas na cláusula 2.6 abaixo”.

<sup>69</sup> VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 179.



*outros membros que V. Exa. julgar pertinentes”.*

Parece evidenciado, no pedido formulado, que não existe solicitação de substituição de atividade decisória, mas de assessoramento que, em tese, nem mesmo seria uma exclusividade do processo estrutural, como já anunciado, mas de extrema necessidade tendo em vista os relatos feitos na petição inicial. Já a peça recursal de agravo de instrumento levantou no Tribunal Regional Federal da 4ª Região uma discussão esvaziada pela própria técnica utilizada na redação da petição inicial, ao recorrer sob os fundamentos de que: *“Nesse contexto, não se vê, de regra, pertinência na avocação, pelo Judiciário, de incumbências decisórias que estejam a cargo das entidades de regulação, visto que as agências reguladoras estão muito melhor situadas do que os tribunais para entender e combater esses efeitos. Ademais, a atividade regulatória difere substancialmente da prática jurisdicional: enquanto a regulação é técnica, dominada por especialistas, exatamente para projetar e implementar regras preventivas (controle, portanto, ex ante), o processo judicial promove uma análise generalista e descontextualizada do produto já acabado (controle dissuasivo ou ex post), sem o necessário conhecimento do contexto técnico em que se desenvolveu ou projetou aquela regulação foi realizam o controle ex post (dissuasivos)”.*

Após, em certo momento argumentativo, afirma que *“assim, se a Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos ínsitos à regulação, o Judiciário não parece ser a autoridade mais apta para decidir questões policêntricas de efeitos acentuadamente complexos predefinidas por normas técnicas regulatórias emanadas por entidade especificamente criada para esse fim – sem que, ao menos, o julgador esteja contundentemente cercado de subsídios aptos a responder, adequada e celeremente, a pretensão. A regra, contudo, é de autocontenção do julgador, quando a pretensão coletiva, travestida de defesa de interesses coletivos, acaba*



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

*por se esvaziar em mera rediscussão de questões políticas interna corporis”.*

A peça recursal alimenta a teoria de que eventual órgão ou entidade criada especificadamente para esse fim predefiniria normas técnicas regulatórias, sendo que essas seriam de competência da administração pública e seus órgãos regulatórios como pontua. Porém, como já salientado, não foi com esse desiderato que a narrativa que acompanha a petição inicial foi elaborada, não havendo qualquer alusão nos pedidos da *Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição* que leve a entender que a CJ-PLC criada teria poder normativo-decisório, o que retiraria do recorrente o próprio objeto recursal nesse ponto. Aliás, deve-se pautar o modelo de processo estrutural pela colaboração, pois, em tese, havendo um estado inadequado de coisas, as partes, sobre ele, sequer devem estar com contraposição, como expõe Jordão Violin<sup>70</sup>.

E não se pode retirar da interpretação da leitura do agravo de instrumento interposto que a agravante reconhece que o estado da Lagoa da Conceição não é o ideal, embora tenha atacado a decisão por outros fundamentos, inclusive alegando que já existe órgãos parecidos com o criado que tratam do gerenciamento da área. Então, novamente valendo-se do defendido por Jordão Violin, a área afetada não é a área desejada por ninguém.

---

<sup>70</sup> VIOLIN, Jordão. Protagonismo judiciário e proceso coletivo estrutural: o controle jurisdiccional de decisões políticas. Salvador: JusPodivm, 2013. págs. 268-269. Escreve: “O proceso coletivo estrutural é, em tese, mais propício ao exercício do dever de colaboração, uma vez que não há verdadeiramente uma contraposição de interesses entre Estado e a coletividade. Em principio, autor, réu e julgador têm interesse na obtenção da melhor política pública faticamente viável, com a menor restrição e a maior eficácia possível aos direitos e valores constitucionais. Não há, em principio, conflito de interesses entre as partes”.



E soaria bastante incompreensível que, em litígios estruturais, se defendesse o contrário quando, numa pesquisa básica em sítios eletrônicos, resta evidenciado que há problemas sérios na Lagoa da Conceição, que podem ser identificados pelas fotos a seguir acostadas.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: [marco@marcojobimadv.com.br](mailto:marco@marcojobimadv.com.br) – site: [www.marcojobimadv.com.br](http://www.marcojobimadv.com.br)





Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811  
E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br



O próprio parecerista foi citado, tanto na peça inaugural como na peça recursal<sup>71</sup>, o que muito lhe causa muita satisfação. Contudo, esclareço que a posição utilizada no recurso sobre o que penso e escrevo não é incompatível com o que se defendeu, também, pelo polo ativo até então. O que ambas as partes, e a sociedade em geral, estão tentando é melhor compreender o litígio estrutural que padece a Lagoa da Conceição para se implementar um procedimento até então inédito no país. A citação de que o parecerista defende uma teoria ao processo estrutural se mantém hígida<sup>72</sup>, servindo-a para ambas as partes no *Processo Estrutural da Lagoa da Conceição*.

Note-se que Edilson Vitorelli<sup>73</sup> ao analisar diversas técnicas existente nos

---

<sup>71</sup> “Não será pelo caminho adotado na decisão agravada, entretanto, que se chegará a um processo estrutural que efetivamente se busca construir, inclusive, a partir de uma teoria específica para o processo estrutural (conforme preceitua Marco Félix Jobim, em seu trabalho Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais)”.

<sup>72</sup> JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais: bases de uma possível construção. In Processos estruturais. 3. ed. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). Salvador: JusPodivm, 2021.

<sup>73</sup> VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 277. Escreve: “Uma variação do pedido de elaboração do plano por um terceiro é o requerimento de que ele seja feito por uma entidade especificamente criada para essa



pedidos de um processo estrutural refere ser a criação de uma entidade para fins de elaboração do plano estrutural uma variação não só possível, mas com determinadas vantagens<sup>74</sup>. Aliás, ouvir da forma mais abrangente possível por meio de variadas formas de participação é uma diretriz do processo estrutural, como pontua Marcus Aurélio de Freitas Barros<sup>75</sup>. E existe um fato inconteste para a permissibilidade de alterações nos pedidos realizados em demandas estruturais, autorizando sua forma mais genérica possível, que é a própria modificação nas estruturas da área problemática, o que altera os pressupostos fáticos sobre os

---

finalidade. Essa entidade pode ser criada por acordo entre as partes, que é o mais frequente, mas nada impede que o seu nascimento seja determinado por orden judicial, como uma providência necessária (art.s 139, IV, e 536, CPC) à solução do litígio estrutural identificado”.

<sup>74</sup> VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 278. Defende o autor: “Três vantagens militam em favor da criação de uma entidade especificamente voltada para a tarefa de reestruturação. Primeira, como entidade de reestruturação é distinta da instituição que se pretendeu reestruturar, ele pode atuar de modo independente em relação ao réu, evitando qualquer tipo de contaminação com as práticas, hábitos e políticas antes em vigor, qu foram os responsáveis por dar causa ao litígio. Segunda, como entidade nasceu apenas para isso, ela pode se concentrar em desenvolver uma expertise voltada para a reestruturação. Em vez de improvisar pessoas que já atuavam em outras funções, é possível fazer com que as estratégias de reestruturação sejam desenvolvidas de modo especificamente adaptado para as necessidades do caso. A terceira vantagem é o não envolvimento do Poder Judiciário. Como a instituição é criada especificamente para essa finalidade, ela poderá, com o tempo, assumir todas as tarefas que seriam, em alguma medida, desempenhas pelo juiz ou por pessoas a seu mando”.

<sup>75</sup> BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Dos litígios aos procesos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2020. p. 118. Escreve: “Tanto na tutela judicial como extrajudicial deve-se utilizar a técnica da cognição ampliada, de modo a serem ouvidos os varios atores envolvido no litígio, não somente as partes formais, justificando-se o fomento de varias formas de participação e de publicidade, o que deve alcançar, também, os grupos sociais atingidos, notadamente, o que deve ocorrer de forma ainda mais enfática, quando se estiver diante de um verdadeiro estado de coisas inconstitucional”.



quais o processo foi idealizado, como lembra Felipe Barreto Marçal<sup>76</sup>.

Ainda, finalizando o esboço de respostas aos quesitos formulados pelas consulentes sob o n. 2, o Estado de Coisas Inconstitucional pode ser atacado pela via do processo estrutural como refere Adriana Costa Lira<sup>77</sup>. Aliás, trata-se o processo estrutural, possivelmente, de ambiente democratizado em elevada potência pela possibilidade de ampla participação dos demais Poderes e sociedade em geral para tratar dos problemas existentes nas áreas em que o Estado de Coisas Inconstitucional se faz presente.

---

<sup>76</sup> MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 133. Escreve: “Ademais, essa indeterminação se deve ao caráter prospectivo e dinâmico do processo estruturantes, que opera mudanças na ‘estrutura’ ao longo de seu desenvolvimento, o que, por si só, já altera os pressupostos fáticos sobre os quais a demanda foi ajuizada”.

<sup>77</sup> LIRA, Adriana Costa. O processo coletivo estrutural: mecanismo de combate ao estado de coisas inconstitucional no Brasil. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019. p. 94. Escreve: “Apurou-se que, o Processo Coletivo Estrutural, confirmando a hipótese formulada, apresenta-se atualmente como mecanismo mais adequado para lidar com o Estado de Coisas Inconstitucional. Apesar de recentes e muitas vezes ainda em andamento, as experiências em outros países já se mostraram suficientes para elegê-lo como o procedimento mais adequado para lidar com as políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais em toda sua complexidade”.



### **QUESITO 3. SOBRE O RITO DO PROCESSO ESTRUTURAL:**

**A. CONSIDERANDO DOCTRINA ESPECIALIZADA, PRÁTICA EXISTENTE E PROPOSTAS DE REFORMA LEGISLATIVA NO ÂMBITO DO PROCESSO CIVIL, COMO PODE SER ESTRUTURADO O RITO DO PROCESSO ESTRUTURAL?**

**B. O PEDIDO FORMULADO PELOS AUTORES NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5012843-56.2021.404.7200 ESTÁ EM CONSONÂNCIA COM A DOCTRINA ESPECIALIZADA E A PRÁTICA DO PROCESSO ESTRUTURAL? DE QUE MODO INCIDE O PRINCÍPIO DA DEMANDA E QUAIS OS CONTORNOS DO OBJETO NO PROCESSO ESTRUTURAL?**

**C. SOBRE O ARGUMENTO DE INÉPCIA DA INICIAL, POR VIOLAÇÃO AO ART. 322 DO CPC (“O PEDIDO DEVE SER CERTO”): O PEDIDO FORMULADO PELOS AUTORES NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5012843-56.2021.404.7200 QUANTO À INSTITUIÇÃO DA CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO (CJ-PLC), PADECE DE INÉPCIA À LUZ DA TEORIA E PRÁTICA DO PROCESSO ESTRUTURAL?**

As medidas estruturantes, como a Câmara Judicial (CJ-PLC), mesmo quando não haja consenso entre as partes, ou até mesmo quando essas sequer tem autonomia para transigir (órgãos públicos), podem ser instituídas e efetivadas judicialmente?

Seria possível descrever experiências semelhantes a partir de outros casos, em especial quanto ao papel e ao funcionamento de órgãos desta natureza?

A imposição ao Poder Público de prover os meios e recursos necessários para o adequado funcionamento de Câmara Judicial ou órgão similar, com a finalidade de assessorar o Poder Judiciário na adoção de eventuais medidas necessárias para garantir a integridade ecológica de ente natural através de uma governança judicial socioecológica, em decorrência da existência um estado de coisas inconstitucional consistente no sistemático descumprimento de direitos assegurados constitucionalmente, é cabível no âmbito de uma ação estrutural?



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

Sobre a limitação de objeto imposta em decisão monocrática (Agravo de Instrumento nº 5029519-48.2021.4.04.0000/SC), consoante trecho destacado abaixo, favor esclarecer sobre seu cabimento e pertinência à luz da teoria e prática do processo estrutural. Ou seja, a limitação da atuação de uma Câmara Judicial ou órgão similar, instituído no âmbito de uma ação estrutural, apenas às questões já judicializadas, coaduna-se com os objetivos colimados pelo processo estrutural? O devido processo legal impede o enfrentamento de questões prospectivas oriundas da alteração dinâmica da situação fática?

*[...] (2) admitir a manutenção da CJ-PLC com caráter meramente consultivo, enquanto comissão ou comitê, sem que seja gerado qualquer custo ao Poder Público, e com atuação estritamente vinculada ao objeto das ações judiciais que já se encontram em tramitação perante a Vara Federal de origem, e que tratem de temas relacionados à preservação da Lagoa da Conceição, de modo que possa assessorar o Poder Judiciário nas questões já judicializadas, porém sem vincular a Administração Pública, sob pena de indevida interferência do Judiciário sobre os demais Poderes". [p. 09]*

Considerando que uma ação estrutural se caracteriza por questionar um estado de coisas ilícito (INCONSTITUCIONAL), especialmente em oportunidades que o Poder Legislativo não consegue atribuir ao povo novas leis que possam modificar esse ambiente ou quando o Poder Executivo fica inerte em seu dever de administrar, a constituição de uma Câmara Judicial, com a finalidade de assessorar o juízo na adoção das medidas estruturais necessárias para resolução da situação de desconformidade, configura indevida interferência do Judiciário em outros Poderes?

**D. “ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL”: HÁ NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA OU SÃO SUFICIENTES PROVAS INDICIÁRIAS? O REITERADO DESCUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO É APTO A CONFIGURAR O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E, POR CONSEQUENTE, DEMANDAR MEDIDAS ESTRUTURANTES? FALHAS NO CUMPRIMENTO DAS RESPECTIVAS ATRIBUIÇÕES POR PARTE DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS, COMO A FALTA DE COORDENAÇÃO E DE EFETIVIDADE, CONFIGURAM UM PROBLEMA ESTRUTURAL/ ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL QUE PODE JUSTIFICAR A INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO POR MEIO DE MEDIDAS**



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

## ESTRUTURANTES TÍPICAS DE DO RITO DO PROCESSO ESTRUTURAL?

O quesito de número 3 será respondido em bloco, pois envolve as questões relacionadas pela consulente nos itens “a), b), c) e d)”, sendo que, especialmente, a alínea c) tem diversos desdobramentos na forma como feita a quesitação e estarão respondidos no bojo de sua fundamentação.

Inicialmente deve-se atentar para o fato de que o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) tem avançado nas discussões doutrinárias no Brasil de forma significativa<sup>78</sup>, alcançando já o próprio Supremo Tribunal Federal por meio da ADPF 347<sup>79</sup> e a discussão sobre o sistema prisional brasileiro.

Para que se prossiga na resposta, é interessante deixar consignado que o rito do processo estrutural encontra, na doutrina, vozes que identificam nas legislações existentes, em especial no CPC/2015, uma plasticidade apta a suportar a existência de um procedimento estrutural. O próprio consulente, em que pese trabalhar para a existência de uma legislação própria, enxuta, que conceda diretrizes mínimas ao rito e deixe o litígio ditar a sua marcha posterior, admite que, enquanto não existir processo legislativo finalizado e posterior sanção

---

<sup>78</sup> SILVA, Alexandre Vitorino. Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020; 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; BROOCKE, Bianca M. Schneider Van Der. Litígios estruturais, estado de coisas inconstitucional e gestão democrática do processo: um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas. Londrina, PR: Thoth, 2021; CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de coisas inconstitucional. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Estado de coisas inconstitucional no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

<sup>79</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF N. 347. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso 21 de agosto de 2021.



presidencial, deve-se construir o rito com o que até então se tem nas leis, decisões e doutrina pertinentes. É aquilo que Matheus Souza Galdino<sup>80</sup> acaba por denominar de *um provimento idôneo ao alcance do estado de coisas*. Por isso, uma definição de rito rígida poderia ser prejudicial ao processo estrutural, devendo o procedimento ser guiado pela extensão do problema e sua recuperação que irão sempre redimensionar o litígio e, conseqüentemente, o processo.

A partir dessa posição, é possível que a partir de uma conjugação de regras, princípios e postulados normativos já existentes na ordem jurídica brasileira, se consiga ritualizar o processo estrutural. Como isso passa a ser uma afirmação, qual seja de que ele já existe no sistema legal posto, se passa a tratar para resposta do quesito com o sistema ainda imaginado pelos Projetos de Lei existentes sobre a matéria para resposta do quesito 3. a).

Então, ainda pende de uma regulamentação específica normativa a questão envolvendo o rito pela qual o processo estrutural terá sua marcha processual, o que não impede que tentativas legislativas estejam sendo realizadas pelo Poder competente para legislar. Aqui, desde já, se pode apontar para o PL 8.058/14<sup>81</sup> e o PL 1641/21<sup>82</sup>. Neles, repousa algumas noções para a resposta a letra “a)” do

---

<sup>80</sup> GALDINO, Matheus Souza. Processos estruturais: identificação, funcionamento e finalidade. Salvador : JusPodivm, 2020. p. 192.

<sup>81</sup> Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node014nnbtv7blcrbgapu9kx2w4vw19181052.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node014nnbtv7blcrbgapu9kx2w4vw19181052.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014). Acesso 20 de agosto de 2021.

<sup>82</sup> Disciplina a Ação Civil Pública. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL+1641/2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL+1641/2021). Acesso 20 de agosto de 2021.





questo 3 sobre uma possível idealização do procedimento que regerá o processo estrutural.

A primeira das características que o rito processual se valerá é, inegavelmente, a do diálogo entre o Poder Judiciário e os demais Poderes do Estado, assim como com a sociedade civil em geral. A previsão está duplicada em ambos os projetos, repousando no 8.058/14 no art. 2º, III, ao prever que “o controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário rege-se pelos seguintes princípios, sem prejuízo de outros que assegurem o gozo de direitos fundamentais sociais: III – dialogais, pela abertura ao diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade”, assim como no art. 2º, X, do 1641/21, ao expor que “a tutela coletiva rege-se, dentre outros, pelos seguintes princípios: X – efetivo diálogo entre o juiz, as partes, os demais Poderes do Estado e a sociedade na busca da solução plural e adequada especialmente para casos complexos e estruturais”. Então, longe de ser uma atividade monológica do juiz, acaba sendo ela dialógica, pelo envolvimento de todos os possíveis atores que detém algum interesse, direto ou indireto, na resolução do litígio estrutural.

A forma como o rito se consolida com base no diálogo está previsto, em que pese com certo *déficit*, no PL 8.058/14, ao anunciar que a existência de um planejamento elaborado pelo responsável pela política deficitária ou inexistente seria condição para um efetivo debate público com todos os interessados, por meio das audiências públicas, assim como demais técnicas existentes para a democracia participativa no processo. Para consolidar essa democracia, aporta-se ao rito formas já mais tradicionais como a do *amicus curiae*<sup>8384</sup>, tanto em sua função

---

<sup>83</sup> VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 419. Escreve: “A participação de *amici curiae*, expandida pelo Código de Processo



representativa como instrutória<sup>85</sup>, intervenção que é admitida pelo próprio agravante<sup>86</sup>, assim como novas modalidades como a própria criação da fundação renova<sup>87</sup> para auxiliar as questões existentes na tragédia de Mariana, o *Town Meeting*<sup>88</sup> e a própria criação da CJ-LDC no **Processo Estrutural da Lagoa da Conceição**.

---

Civil, também é desejável no âmbito de processos estruturais, assim como a possibilidade de fala, nas audiências, de gestores e pessoas que não são, formalmente, nem os representantes legais das partes, nem seus advogados”.

<sup>84</sup> OLIVEIRA JR., Zulmar Duarte de. Comentário ao art. 138. *In* Comentários ao Código de Processo Civil. Fernando da Fonseca Gajardoni; Luiz Dellore; André Vasconcelos Roque, Zulmar Duarte deOliveira Jr. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. págs. 208-210.

<sup>85</sup> MIGLIAVACCA, Carolina Moraes. *Amicus curiae* no Código de Processo Civil de 2015 e suas funções. Londrina/PR: Thoth, 2021.

<sup>86</sup> Embora se entenda que as técnicas são diversas, está referido na recursal: “A criação de uma “Câmara Judicial”, portanto, pode, por exemplo, ser substituída pelo oportuno credenciamento de amicus curiae para viabilizar a participação de eventuais legitimados – mediante prévia objetiva e avaliação quanto a pertinência de se admiti-lo, a ser definida pelo juiz – para trabalhar com pontos específicos e pré-definidos a partir de uma definição judicial, anterior, dos limites da lide”.

<sup>87</sup> Para conhecer melhor, recomenda-se a visitação ao site disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/a-fundacao/>. Acesso 20 agosto de 2021. Dentre as descrições, está consignado que: “A Fundação Renova reúne técnicos e especialistas de diversas áreas de conhecimento, dezenas de entidades de atuação socioambiental e de conhecimento científico do Brasil e do mundo e soma hoje cerca de 6 mil pessoas (entre colaboradores próprios e parceiros) trabalhando no processo de reparação, de Mariana à foz do rio Doce”.

<sup>88</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 418. Escreve: “O juiz, nesse modelo, toma a frente da direção do proceso, delimitando as questões relevantes e conduzindo a produção de provas, para fomentar ocasiões de diálogo ampliado com a sociedade impactada, nos moldes da atuação de órgãos administrativos ou legislativos. Realizam-se audiências e eventos públicos para permitir a participação direta e informal de uma ampla gama de interessados”.



Antônio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr.<sup>89</sup>, em estudo aprofundado sobre o tema, conferem uma série de exemplos já foram implementados em litígios de alta complexidade e que poderiam ser aqui lembrados para demonstrar a viabilidade da CJ-LDC. São eles: *“exemplos são: a Fundação Renova, e entidade constituída a partir do termo de ajustamento de conduta firmado entre as empresas Samarco, Vale do Rio Doce e BHP Billiton com a União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e suas autarquias; o TAC firmado em 2002 entre a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG, o MPF, o Estado de Minas Gerais e a Fundação Estadual do Meio Ambiente, com a intervenção de outras entidades, para mitigar os impactos socioambientais decorrentes da implantação da Usina Hidrelétrica de Irapé. O TAC previa medidas que caberiam à própria CEMIG, mas também estipulava que a empresa deveria firmar convênio com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais – EMATER, que seria responsável por dar suporte técnico e executar inúmeras outras medidas, com as de reassentamento dos atingidos. Além disso, previa-se destinação de ‘verba temporária de manutenção’, a ser gerida por associações criadas em cada reassentamento, de acordo com um plano predefinido; projetos realizados por grupos provados a partir de provocação de entidades públicas para resolver questões como os deslizamentos, as inundações e os desalojamentos em função das chuvas no Rio de Janeiro; a contratação pelo grupo OI, no curso do processo de recuperação judicial, de uma fundação para criar uma plataforma digital a fim de viabilizar a mediação com milhares de credores em todos o país; assim como projetos e iniciativas do próprio setor privado, constituindo programas de interesse público em razão dos processos de licenciamento ambiental ou responsabilidade social da empresas”*.

---

<sup>89</sup> CABRAL, Antônio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claim resolution facilities* e sua aplicação no Brasil. In Revista de Processo. v. 287. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. págs. 448-449.



Essas entidades ou formas democráticas de participação, aliados ao diálogo aberto e franco com os demais poderes, será crucial para que exista efetivamente um plano<sup>90</sup> estudado, debatido e instituído de forma espiralado, no qual possa, novamente, passar pelo mesmo caminho até que o estado desestruturado de coisas avance para um estado adequado de coisas. O que é necessário, nesses casos, são, muitas vezes, soluções não ortodoxas<sup>91</sup>, que podem ser determinadas desde já<sup>92</sup>, pela decisão (provisória ou final) que reconhece o estado desconforme ou pode, ao longo do processo, serem necessárias sem a rigidez preclusiva do processo civil tradicional. O ideal seria o consenso sobre todas as necessidades que o rito comportaria mas, como isso é praticamente impossível pelo desgaste muitas vezes existentes nas áreas desestruturas e discussões que enviesam para separação de poderes e competência, é o Poder Judiciário chamado a decidir de

---

<sup>90</sup> CARVALHO, Délton Winter de. *Gestão jurídica ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 373. Sobre o que é um plano, elucidativa a seguinte passagem: “Etimologicamente, plano trata-se de uma exposição ordenada dos objetos a serem enfrentados em uma determinada temática. Este decorre do verbo planejar, cujo significado consiste em programar, projetar, determinar objetivos e metas de um empreendimento, como também define a coordenação de meios e recursos para atingí-los. Assim, os planos estimulam, construtivamente, a reflexão antecipada, o planejamento preventivo e a escolha estratégica sobre o desenvolvimento desejado. Tais planos tem a função de prevenir, isto é, evitar eventos indesejados previsíveis”.

<sup>91</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 296. Escrevem: “Em qualquer das hipóteses, a lógica consistiria na otimização de esforços para a melhor resolução do conflito, assumindo uma função que não poderia ser desempenhada pelos instrumentos ortodoxos do processo civil”.

<sup>92</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 14. Ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 587. Escrevem: “A primeira fase do procedimento se encerra com a decisão estrutural, caso se constate o estado de desconformidade afirmado. Essa decisão, como já visto, tem conteúdo programático, ao estabelecer uma meta a ser atingida (o estado ideal de coisas)”, e arrematam: “Essa decisão pode estabelecer, desde já, os meios para a reestruturação almejada, que será buscada na segunda fase do processo estrutural, caso o juiz tenha condições de defini-las nesse momento”.



forma heterodoxa, como no caso da CJ-LDC, que é uma entidade de infraestrutura específica e admitida no processo estrutural por meio de uma nova técnica decisória como lembram Fernanda Costa Vogt e Lara Dourado Mapurunga Pereira<sup>93</sup>.

Sobre a letra “b)” do quesito 3, ao questionar sobre os pedidos formulados pela autora de demais critérios pela sua aferição, novamente, em ambos os PL, há diretrizes para sua melhor compreensão. Novamente o art. 2º do PL 8.058/14, em seu parágrafo único, ao propor sobre as características pelas quais o processo especial se consolidará, positivaria em seu inciso IX – *que adotem, quando necessário, comandos judiciais abertos, flexíveis e progressivos, de modo a consentir soluções justas, equilibradas e exequíveis e no X – que flexibilizem o cumprimento das decisões*. Tais previsões legislativas apenas são entendidas acaso se compreenda a premissa inicial subjacente a elas, que é o fato de a área objeto do litígio ou problema

---

<sup>93</sup> VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. In *Processos estruturais*. 3. ed. Sérgio Cruz Arenhart; Marco Félix Jobim (orgs.). Salvador: Juspodivm, 2021. págs. 406-407. Escrevem: “No presente ensaio, buscou-se, com especial auxílio dos estudos realizados em vistas ao sistema jurídico norte-americano, sugerir técnicas decisórias heterodoxas, algumas das quais já utilizadas pelos tribunais pátrios (embora, por vezes, não identificadas desse modo, com o fito de atender esas situações estruturais de natureza policêntrica e de viés macrocópico, que se prolongam indefinidamente do tempo e não logram resolução com apenas uma ‘canetada’ do juiz”, e continuam: “De forma meramente exemplificativa, listou-se o uso de entidades de infraestrutura específica, as quais, dentre outras funções, podem ser utilizadas para realizar a cognição de certas situações de forma primária; a possibilidade de sentenciar com o uso e capítulos de natureza condicional, incluindo-se nesse rol as sentenças com reserva; e, transportando técnica afeita aos mandados de injunção, propõe-se a utilização de sentenças exortativas”, para finalizarem: “Enfim, a função jurisdiccional de consulta, mediante provocação do Poder Judiciário (o qual, como qualquer outro ente público, teria dever de resposta, mediante a previsão do art. 30 da LINDB), para esclarecimento de certas expectativas de incidência normativa por parte do jurisdicionado, juntamente à técnica de aconselhamento – a qual demanda postura ativa do ente julgador – e suas numerosas subespecies, mostram-se importantes contribuições para influenciar tanto o próprio Poder Judiciário quanto os entes responsáveis pela elaboração de políticas públicas”.



estrutural ser dinâmica e não estática. Como é ela modificável, volátil, o que pode acontecer ao longo de anos, meses, dias ou horas, deve-se ter uma previsão relacionada não só aos pedidos, mas também a causa de pedir, mais flexíveis. A rigidez nos pedidos estaria em desacordo com a própria plasticidade que o litígio estrutural tem em sua essência.

Note-se que tal explicação também já é a resposta a letra “c” do quesito 3, uma vez que a instituição da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) é um pedido totalmente possível num processo estrutural, não só corroborado com o que já existiu em casos ao redor do globo, mas também pela própria doutrina e projetos de lei existentes sobre o tema. O PL 8.058 consigna que o processo para controle de políticas públicas deverá ter *“cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica”*, assim como *“que prevejam o adequado acompanhamento do cumprimento das decisões por pessoas físicas ou jurídicas, órgãos ou instituições que atuem sob a supervisão do juiz e em estreito contato com este”*. Inegável que a criação da Câmara Judicial atenderia aos comandos existentes no mencionado PL. Mas não só ele teria essa previsão, pois o PL 1641/21, de igual sorte, ainda mais detalhadamente, consigna no art. 47 que *“se a complexidade da tutela do direito recomendar, poderá ser criada infraestrutura ou entidade de direito privado, a partir de dotação patrimonial afetada pelo réu, com o propósito específico de conduzir as atividades necessárias à implementação das medidas de reparação. §1º A criação da infraestrutura ou entidade não desonera o réu das responsabilidades que lhe forem impostas na sentença, respondendo subsidiariamente por todas as obrigações constantes do título executivo. §2º A entidade operará de acordo com as regras estabelecidas no instrumento de constituição e definidas no Código Civil”*.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

Samuel Paiva Cota<sup>94</sup> em aprofundado estudo sobre o pedido e a participação no processo estrutural anuncia que diante das características existentes no litígio, há que se pensar numa remodelagem do processo para que abarque as dinâmicas situações que o litígio pode ter ao longo de sua duração. Edilson Vitorelli<sup>95</sup>, numa linha bastante interessante, ao escrever sobre os artigos 322<sup>96</sup> c/c 324<sup>97</sup>, CPC/2005, defende que não existe o menor sentido em pretender

---

<sup>94</sup> COTA, Samuel Paiva. Do pedido e da participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. p. 142. Escreve: "Partindo do pressuposto da causa de pedir e pedidos dinâmicos, observa-se que os processos estruturais são marcados pela instrumentalidade e pela efetividade e que as medidas estruturais são desenhadas de forma experimental. Assim, a adscrição/congruência que a sentença deve guardar em relação ao pedido, o limite do debate sobre os contornos estabelecidos para a causa de pedir, a rigidez do aditamento/modificação do pedido e da causa de pedir e, até mesmo, os requisitos certeza e determinação dos pedidos devem ser remodelados, repensados sob esse novo ângulo".

<sup>95</sup> VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 258. Inicia escrevendo: "A regra do art. 322 do CPC determina que o pedido deve ser certo, enquanto que o art. 324 dispõe que ele deve ser determinado. Ambos os dispositivos cuidam de estabelecer algumas exceções aos seus comandos, tratando de situações em que não é possível que o pedido atenda aos dois caracteres preferenciais. Assim, quando se deixam as regras de lado, parece ficar claro que o princípio por trás das disposições do próprio CPC, pensando para regular a solução de conflitos individuais, é: o pedido deve ser tão certo e tão determinado quando for possível, quando permitam as circunstâncias do litígio", e finaliza: "Se isso for verdade, então não há o menor sentido em se pretender que um pedido em um processo estrutural seja certo e determinado. Se, no clássico exemplo dos civilistas, quando Caio demanda Tício por uma biblioteca, Caio não é obrigado a listar cada livro nela contido (art. 324, §1º, I, CPC), é despropositado que o Ministério Público tenha que dizer, em uma ACP que pretende a modificação do funcionamento de toda uma estrutura, exatamente como pretende que ela se comporte, caso o pleito seja julgado procedente. Isso significaria exigir mais de um processo estrutural, que pretende beneficiar a sociedade, do que se exige do autor de uma ação individual, de natureza privada. As exigências de determinação do pedido devem ser orientadas pelas características do direito material litigioso, não definidas fora de contexto. O próprio CPC assim o reconhece, conforme denotam as exceções do art. 324".

<sup>96</sup> Art. 322. O pedido deve ser certo. § 1º Compreendem-se no principal os juros legais, a correção monetária e as verbas de sucumbência, inclusive os honorários advocatícios. § 2º A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.



que pedidos em processos estruturais sejam certos e determinados quando no individual isso já vem sendo mitigado, como também pontuam Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim<sup>98</sup>. De igual sorte, Camila Perez Yeda Moreira dos Santos<sup>99</sup>, escrevendo sobre o tema, afirma que uma combinação do art. 322, §2º com o art. 493, permite que fatos modificáveis ao longo do processo adaptem os pedidos realizados pela parte autora. Com isso, é fato que a forma como posto os pedidos na pretensão ou nas pretensões existentes da petição inicial do *Processo Estrutural da Lagoa da Conceição* estão de acordo com o modelo de processo estrutural que se tenta construir no Brasil.

Diante dessas previsões, aliados às técnicas previstas nos projetos referidos, assim como pela doutrina e exemplos já existentes no Brasil e em outros países, a

---

<sup>97</sup> Art. 324. O pedido deve ser determinado. § 1º É lícito, porém, formular pedido genérico: I - nas ações universais, se o autor não puder individuar os bens demandados; II - quando não for possível determinar, desde logo, as consequências do ato ou do fato; III - quando a determinação do objeto ou do valor da condenação depender de ato que deva ser praticado pelo réu.

<sup>98</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. P. 133. Escrevem: “Emoldurando essas dúvidas, é interessante notar que mesmo no processo individual tem sido sentida uma necessidade de relativização do princípio da demanda, viabilizando uma leitura mais flexível do processo (e do seu objeto) pelos Tribunais. Isso, seja em atenção às finalidades contemporaneamente postas à jurisdição, seja devido ao reflexo por elas ocasionado na estruturação do direito processual. Em qualquer das pontas o que se vê é uma necessária reinterpretação da matéria”.

<sup>99</sup> SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. Processo estrutural: controle jurisdicional de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2021. págs. 91-92. Escreve: “Em decorrência de tal fato, há necessidade de que o pedido seja formulado de forma que se adapte à possível mutabilidade dos direitos envolvidos e, em relação ao juiz, que seja interpretado de forma ampla. Ressalte-se, nesse ponto, a previsão do §2º do artigo 322 do Código de Processo Civil, de que ‘a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé’. O artigo 493 também permite que a decisão seja ajustada à realidade ao permitir que o magistrado leve consideração, no momento de proferir a decisão, o surgimento de algum fato superveniente que possa influenciar no julgamento, devendo ouvir previamente as partes”.





criação e manutenção da Câmara Judicial é medida que se impõe para uma democracia processual efetiva e eficiente.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: [marco@marcojobimadv.com.br](mailto:marco@marcojobimadv.com.br) – site: [www.marcojobimadv.com.br](http://www.marcojobimadv.com.br)

**QUESITO 4. QUAL O PAPEL DO JUIZ NO PROCESSO ESTRUTURAL? ESPECIFICAMENTE QUANTO AO CASO SOB ANÁLISE, QUAL SERIA O PAPEL DO JUIZ EM RELAÇÃO AO FUNCIONAMENTO DA CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO (CJ-PLC) E AO PLANO DE AÇÃO?**

O quesito 4 apresentado pela consulente está circunscrita à atividade judicial – o papel do magistrado – na condução do processo estrutural, assim como sua relação com o funcionamento da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) e ao plano de ação.

Já foi feito o posicionamento na resposta da quesitação anterior de que ao juiz cabe no rito estrutural uma função dialogada e colaborativa, na qual, alicerçado por um processo democratizado, terá a possibilidade de conseguir *ouvir as vozes dos presentes e dos ausentes na condução do processo*. Por isso questões como legitimidade, representatividade e outros devem ser todos potencializados na marcha do procedimento estrutural. Também já foi alcançada a fundamentação suficiente para demonstração da possibilidade da criação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) para fomentar, ainda mais, o diálogo e participação de todos no processo.

Note-se que a decisão liminar no juízo de primeiro grau há exacerbada preocupação com diferentes agentes que poderão tecnicamente concede luzes aos problemas estruturais existentes da Lagoa da Conceição. É trecho da interlocutória: *“Isto posto, defiro o pedido liminar para reconhecer a legitimidade ativa das associações autoras, bem como a existência de um problema estrutural de massiva e iterativa violação de direitos ambientais e ecológicos da Lagoa da Conceição para*



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

determinar: a) a instituição liminar da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, com a finalidade de assessorar este Juízo na adoção de medidas estruturais necessárias para garantir a integridade ecológica do ente natural através de uma governança judicial socioecológica, a ser composta com a participação dos réus e interessados no feito, representantes da comunidade acadêmica, das associações autoras e outros, b) requisitar às autoridades e órgãos nominados, com fulcro no artigo 8º da Lei nº 7347/85, que no prazo de 15 dias prestem informações preliminares e procedam à designação de membros habilitados a apresentá-las mediante participação da CJ-PLC, a fim de subsidiar a abertura dos trabalhos da CJ-PLC com informações atualizadas sobre as medidas que estão sendo adotadas e os principais problemas diagnosticados para a proteção da integridade ecológica, manutenção e a restauração dos processos ecológicos essenciais da Lagoa da Conceição: 1. Departamento de Unidades de Conservação - DEPUC/FLORAM; 2. Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC/FLORAM; 3. Conselho Consultivo do Parque Estadual do Rio Vermelho PAERVE; 4. Conselho Consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo - CORBIO; 5. Base avançada TAMAR do Centro Nacional de Pesquisas e Conservação; 6. Divisão Técnico-Ambiental da Superintendência do IBAMA no Estado de Santa Catarina - DITEC/IBAMA; 7. Superintendência do IPHAN em Santa Catarina; 8. Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN; 9. Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina ARESC; 10. Laboratório de Ficologia (LAFIC), Laboratório de Oceanografia Química e Biogeoquímica Marinha (LOQUI), Núcleo de Estudos do Mar (NEMAR), e Laboratório de reuso de águas (LaRA), todos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); 11. Grupo Técnico da FLORAM, instaurado, pela Portaria nº 004/2021; 12. COMDEMA (Conselho Municipal do Meio Ambiente); 13. CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente); 14. Defesa Civil de Florianópolis; 15. Defesa Civil do Estado de Santa Catarina". Logo após, admite o magistrado o ingresso do MPE e do MPF no polo ativo da demanda.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

A questão apresentada está possivelmente relacionada ao “*vaivém*” de dados, informações, decisões e homologações pelo Poder Judiciário das possíveis idealizações advindas da CJ-LDC instituída que encontrou, a princípio, na decisão de efeito suspensivo parcial conferido no Agravo interposto no TRF4, alguma resistência, mas que, após a presente explicação, poderá encontrar maior conforto para ser decidido adequadamente.

A primeira das compreensões que aqui se deve reforçar é a de que o reconhecimento do Estado desestruturado de coisas nem mesmo necessitaria de um pronunciamento judicial, pois ele já é fato, na maioria das vezes, público e notório. Quando, em algumas ocasiões, não o é, infelizmente, é pelo incesso de informações de áreas mais empobrecidas e cujas vozes não são escutadas. Essa decisão, mais abstrata e principiológica, dá início a uma teia de outras decisões que, conectadas a primeira, tecem o caminho para a resolução ou melhoramento do problema<sup>100</sup>. Trata-se de uma *decisão-núcleo*, *decisão aberta ou exortativas* que estabelece, judicialmente, aquele estado de coisas já largamente conhecido de

---

<sup>100</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 246. Escrevem: “Desse modo, a solução estrutural – seja a ‘adjudicada’, seja mesmo a negociada – é naturalmente dada de forma progressiva, em um processo no qual uma decisão se liga a outras várias, em verdadeira teia de decisões que se dirigem a resolver o problema originalmente posto ou as suas derivações. Assim, a partir de uma primeira decisão, de caráter mais geral e principiológico, estabelecendo a ideia geral da ocorrência de uma situação ilegítima a ser superada (aqui chama-se de decisão-núcleo) e eventualmente um esboço de plano básico para a correção dessa situação, suceder-se-ão outras tantas decisões, seja para adequá-la a modificações ulteriores no estado de coisas, seja para resolver alguma questão pontual da implementação. Eventualmente, algumas dessas decisões poderão provir do Poder Judiciário, enquanto outras podem ser fruto de solução consensual das partes e assim sucessivamente”.



todos. Fala-se em sentenças ou decisões exortativas<sup>101</sup>, pois se reconhece não ser o Poder Judiciário, talvez, para implementação daquela determinada política, devendo ser exortado para outros com maior grau de competência e expertise, como é a CJ-LDC que poderá ser, eventualmente, calibrada com algum recurso redirecionado, a partir da instauração dialógica pelo contraditório dentro do processo.

A decisão monocrática proferida no recurso interposto finaliza com as seguintes diretrizes: *“Diante de todas essas considerações, e tendo em vista, especialmente, as preocupações anteriormente explicitadas no sentido de (i) observar a autonomia do Poder Executivo, no tocante à criação de órgãos públicos e manejo dos recursos orçamentários pertinentes; (ii) atentar para a necessidade de prolação de uma decisão estrutural que sirva de fundamento legítimo para que, somente então, a CJP possa atuar como facilitadora na adoção das providências determinadas pelo Juízo para a consecução dos objetivos fixados no título executivo; (iii) respeitar as competências constitucionais atribuídas aos Poderes Executivo e Legislativo; e (iv) exercitar a cautela recomendada para a intervenção do Judiciário na organização da administração pública, entendendo cabível, no caso, a concessão parcial do efeito suspensivo postulado a fim de: (1) estabelecer que a Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), instituída pela decisão ora recorrida, não se equipara a órgão público, para qualquer finalidade; não possui poder decisório e de imposição de obrigações a qualquer parte do processo; e não goza da prerrogativa de utilização de recursos públicos de qualquer natureza. (2) admitir a manutenção da CJ-PLC com caráter meramente consultivo, enquanto comissão ou comitê, sem que seja gerado qualquer custo ao Poder Público, e com atuação estritamente*

---

<sup>101</sup> VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. In *Processos estruturais*. 3. ed. Sérgio Cruz Arenhart; Marco Félix Jobim (orgs.). Salvador: Juspodivm, 2021. p. 398.



*vinculada ao objeto das ações judiciais que já se encontram em tramitação perante a Vara Federal de origem, e que tratem de temas relacionados à preservação da Lagoa da Conceição, de modo que possa assessorar o Poder Judiciário nas questões já judicializadas, porém sem vincular a Administração Pública, sob pena de indevida interferência do Judiciário sobre os demais Poderes”.*

De início, cumpre esclarecer que tanto o Superior Tribunal de Justiça como o Supremo Tribunal Federal tem entendimento de que os litígios de natureza estrutural podem tramitar no Poder Judiciário. Principalmente no Tribunal da cidadania, os recursos que lá foram admitidos e julgados (Resp n. 1.733.412-SP<sup>102</sup> e

---

<sup>102</sup> Eis a ementa da decisão: “RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO RECORRIDO: HOSPITAL MUNICIPAL PROFESSOR ALIPIO CORREA NETTO. - ERMELINO MATARAZZO. RECORRIDO: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PROCURADOR: JOÃO TONNERA JÚNIOR E OUTRO(S) - SP281373. EMENTA. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REFORMA E MELHORIAS EM HOSPITAL PÚBLICO. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE GENÉRICA. DESCABIMENTO. PROCESSO ESTRUTURAL. PEDIDOS DIVERSOS E COMPLEXOS. POSSIBILIDADE. APRECIÇÃO DE VIOLAÇÕES LEGAIS ESPECÍFICAS. OMISSÃO. NULIDADE. 1. O controle judicial de políticas públicas é possível, em tese, ainda que em circunstâncias excepcionais. Embora deva ser observada a primazia do administrador na sua consecução, a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação. 2. A existência de pedidos diversos e complexos não significa automática pretensão de substituição do administrador. Ao contrário, pressupõe cuidado do autor diante de uma atuação estruturante, que impõe também ao Judiciário a condução diferenciada do feito. 3. Nos processos estruturais, a pretensão deve ser considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de se buscar solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada pode resultar em intervenção até mais grave na discricionariedade administrativa que se pretenderia evitar ao prestigiar as ações individuais. 4. No caso concreto, a consideração genérica de impossibilidade de intervenção judicial nas falhas de prestação do serviço de saúde configura efetiva omissão da instância ordinária quanto às disposições legais invocadas que, acaso mantida, pode inviabilizar o acesso das partes às instâncias superiores. 5. Recurso especial provido, para determinar o retorno do feito à origem para afastamento do vício.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.733.412-SP. Relator Min. Og Fernandes. Segunda Turma. Julgado em 17 de setembro de 2019. Disponível em:



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

Resp n. 1.854.847-CE<sup>103</sup>) invalidam processos que não respeitaram a natureza estrutural dos problemas relatados, devolvendo-se os autos à origem para instrução, numa total ineficiência e inefetividade tanto do plano material como do processual. Já no Supremo Tribunal Federal, por força do controle objetivo de constitucionalidade, demandas estruturais têm sido algo constante da pauta dos

---

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859358093/recurso-especial-resp-1733412-sp-2017-0241253-0/inteiro-teor-859358103?ref=juris-tabs>. Acesso em: 26 jan. 2021.

<sup>103</sup> Eis a ementa da decisão: “CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE MENOR POR PERÍODO ACIMA DO TETO LEGAL. DANOS MORAIS. JULGAMENTO DE LIMINAR. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. IMPOSSIBILIDADE. QUESTÃO REPETITIVA QUE NÃO FOI OBJETO DE PRECEDENTE VINCULANTE. EXISTÊNCIA DE INÚMERAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS NO JUÍZO ACERCA DO TEMA. IRRELEVÂNCIA. INTERPRETAÇÃO RESTRICTIVA DAS HIPÓTESES AUTORIZADORAS DO JULGAMENTO PREMATURO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE ENVOLVE LITÍGIO DE NATUREZA ESTRUTURAL. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INCOMPATIBILIDADE, EM REGRA, COM O JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA LIMINAR DO PEDIDO OU COM O JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO. PROCESSO ESTRUTURAL. NATUREZA COMPLEXA, PLURIFATORIAL E POLICÊNTRICA. INSUSCETIBILIDADE DE RESOLUÇÃO PELO PROCESSO CIVIL ADVERSARIAL E INDIVIDUAL. INDISPENSABILIDADE DA COLABORAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES PARA O LITÍGIO ESTRUTURAL, MEDIANTE AMPLO CONTRADITÓRIO E CONTRIBUIÇÃO DE TODOS OS POTENCIAIS ATINGIDOS E BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA ESTRUTURANTE. NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL DIFERENCIADA E ADERENTE ÀS ESPECIFICIDADES DO DIREITO MATERIAL VERTIDO NA CAUSA, AINDA QUE INEXISTENTE, NO BRASIL, REGRAS PROCEDIMENTAIS ADEQUADAS PARA A RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS. ANULAÇÃO DO PROCESSO DESDE A CITAÇÃO, COM DETERMINAÇÃO DE INSTRUÇÃO E REJULGAMENTO DA CAUSA, PREJUDICADO O EXAME DAS DEMAIS QUESTÕES”. Cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.854.847-CE. Relatora Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 2 de junho de 2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859491135/recurso-especial-resp-1854847-ce-2019-0031914-6/inteiro-teor-859491145?ref=feed>. Acesso em 26 jan. 2021.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: [marco@marcojobimadv.com.br](mailto:marco@marcojobimadv.com.br) – site: [www.marcojobimadv.com.br](http://www.marcojobimadv.com.br)

Ministros, como se verifica nos recentes casos da COVID-19 (Índios<sup>104</sup> e Quilombolas<sup>105</sup>), Polícias no Rio de Janeiro<sup>106</sup> e o já comentado Fundo Clima,

---

<sup>104</sup> ADPF 709. Sobre o tema, importante a leitura: SARLET, Ingo Wolfgang. O STF e os direitos fundamentais na crise da Covid-19 — uma retrospectiva (2). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-05/direitos-fundamentais-stf-direitos-fundamentais-covid-19>. Acesso 23 de agosto de 2021. Escreve sobre as ordens: “A liminar foi deferida parcialmente e confirmada no plenário determinando: a) a criação de barreiras sanitárias que impeçam o ingresso de terceiros em seus territórios, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da sala de situação; b) criação de sala de situação para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos indígenas em isolamento e de contato recente; c) inclusão no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os Povos Indígenas de medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas ou providência alternativa, apta a evitar o contato; d) imediata extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos aldeados situados em terras não homologadas; e) extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos indígenas não aldeados quando verificada barreira de acesso ao Sistema Único de Saúde geral; e, por fim, f) elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros pela União, no prazo de 30 dias contados da ciência desta decisão, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e dos representantes das comunidades indígenas”.

<sup>105</sup> ADPF 742. Decide o Ministro Edson Fachin nos embargos de declaração opostos: “Ante o exposto, determino que, no prazo de 15 dias, as ações protetivas determinadas pelo Supremo Tribunal Federal, seja no Plano de Enfrentamento, seja no Plano Nacional de Imunização, incluam “quilombolas que, em razão de estudos, de atividades acadêmicas ou de tratamento de sua própria saúde ou da de seus familiares, estão residindo fora das comunidades quilombolas”, adotando-se a “declaração de pertencimento étnico” como documento para comprovação. Determino, ainda, que a União solicite resposta aos ofícios enviados aos Coordenadores Estaduais de Imunizações e complete os dados populacionais, no prazo de 15 dias, procedendo à complementação da distribuição das vacinas, no prazo de 30 dias”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF742ed.pdf>. Acesso 23 de agosto de 2021.

<sup>106</sup> ADPF 635. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449833&ori=1>. Acesso 22 de agosto de 2021. É assim noticiada a ADPF: “O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), na sessão virtual encerrada na segunda-feira (17), concedeu medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) contra decretos estaduais que regulamentam a política de segurança pública adotada pelo governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel. Entre outras medidas, a cautelar restringe a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas aos casos de estrita necessidade, comprovada por meio da produção de relatório circunstanciado ao término da operação”, e continua: “No início deste mês, também em sessão virtual, o Plenário havia referendado tutela provisória deferida pelo relator,



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: [marco@marcojobimadv.com.br](mailto:marco@marcojobimadv.com.br) – site: [www.marcojobimadv.com.br](http://www.marcojobimadv.com.br)



apenas a título exemplificativo. Ora, se estamos diante de um ordem constitucional e infraconstitucional que labora para a uniformização das decisões, não há mais espaço para que elas não sigam o que ambos os Tribunais (STJ e STF) já reconhecem.

Por isso, a realidade da pauta das Cortes de Vértice e de suas decisões reconhecendo o fenômeno e as repercussões processuais não podem mais ser uma novidade ao Judiciário brasileiro. Deve-se enfrentar o tema e diminuir a tensão existente entre os Poderes em nome do povo, real titular do Poder soberano emanado do texto constitucional.

A base da decisão para fundamentar um possível ativismo judicial<sup>107</sup> no caso da criação da Câmara está no artigo de Osmar Paixão que, com pontual e correta preocupação, defende que *“só a cautela e a prudência poderão reduzir os riscos de um ativismo e de uma má utilização de processos estruturais, em nome do valor fundamental da segurança jurídica”*. Porém, a doutrina sobre o processo estrutural já está bastante coesa para responder três perguntas básicas: *a) é ativismo judicial a concretude de valores já salvaguardados pela Constituição Federal? b) caso seja ativismo judicial, não estaria esse conceito já ultrapassado pela doutrina estrutural que considera o*

---

ministro Edson Fachin para suspender a realização de incursões policiais em comunidades do Estado do Rio de Janeiro enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19. A decisão determinava que as operações fossem restritas aos casos excepcionais e deviam ser informadas e acompanhadas pelo Ministério Público”, para concluir: “No seu voto, o relator observou que, embora, em alguns momentos, pareça que o objetivo é questionar a “política de segurança pública”, o pedido feito na ADPF é especificamente voltado para a adoção de um plano de redução da letalidade policial. “É, portanto, em relação à omissão do controle da utilização da força pelo Estado do Rio de Janeiro que se volta a presente arguição”, explicou”.

<sup>107</sup> Em recente artigo que está para ser publicado, refleti junto com Zulmar Duarte sobre se realmente estamos pensando corretamente o ativismo judicial no Brasil. Para tanto, ver: JOBIM, Marco Félix; OLIVEIRA, Zulmar Duarte de. Ativismo judicial e suas múltiplas definições. No prelo.



*ativismo dialógico ou a atividade judicial dialógica como uma possível saída do ativismo monológico retratado em decisões judiciais puras de intervenção de outros atores? c) não é tão ou mais ativista a postura de quem não reconhece direitos e garantias fundamentais constitucionais, leis já em vigor e decisões das Cortes de Vértice para, então, deixá-las de aplicar?*

Então, num primeiro momento, mesmo que a premissa inicial da preocupação de Osmar Paixão seja correta, qual seja o receio de que o ativismo judicial seja uma realidade, é importante esclarecer que pode não estar se falando em ativismo judicial em litígios estruturais. Em importante tese de doutoramento sobre um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos, Jordão Violin<sup>108</sup> se posicionou fortemente no sentido de que não há ativismo judicial “[...] *decisões estruturais estão longe de configurar ativismo. Em vez de impor seus próprios valores, o que o Judiciário faz num litígio estrutural é adequar uma instituição a valores socialmente compartilhados. A simples mudança de foco da reparação de um dano para a eliminação das causas do conflito não torna ativista o juiz ou política a decisão. Em maior ou menor extensão, o conteúdo jurídico desses valores é objeto de consenso social. Ausente esse conteúdo axiológico comum, desaparece o apoio social indispensável à implementação da decisão*”. Diante dessa constatação, com a qual se concorda, restaria difícil dar o passo seguinte para responder a letra b), pois a questão a) seria prejudicial a sua análise.

Porém, a pergunta sobre se a existência de um ativismo judicial no processo estrutural não estaria já superada foi respondida ao longo do parecer, com a posição de constitucionalistas que consideram no ativismo dialógico uma

---

<sup>108</sup> Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/66023/R%20-%20T%20-%20JORDAO%20VIOLIN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso 21 de agosto de 2021.



forma de resposta constitucionalmente adequada pelo Poder Judiciário<sup>109</sup>. Aqui é momento de apenas se concordar com a conclusão de Rodrigo Gismondi<sup>110</sup> ao defender que o ativismo judicial estrutural dialógico é a única forma correta de conceder efetividade às reformas estruturais. Então, é claro que haverá o espaço decisório, assimétrico, no qual o juiz terá sobreposição às partes, diante do devido contraditório, que deverá ser tomado de maneira paritária<sup>111</sup>.

E caminhando rumo ao questionamento de letra c), sobre serem ativistas decisões que em tese são tomadas em Cortes conservadoras, em contraposição a lei, doutrina e criação judicial do direito, Jordão Violin<sup>112</sup> responde que *“a Suprema Corte norte-americana proferiu uma série de decisões que pode facilmente ser chamada de ativista, mas em sentido oposto àquele que caracterizou a Corte Warren: declarou inconstitucionais ações afirmativas baseadas em raça; programas de controle de armas; limitações ao financiamento privado de campanhas; restrições à publicidade de medicamentos; leis que proíbem a discriminação baseada em orientação sexual; leis que proíbem a discriminação no emprego em razão da idade; leis de proteção ao meio ambiente;*

---

<sup>109</sup> Também em percuciente estudo sobre o ativismo dialógico, ver: MÖLLER, Gabriela Samrsla. Da possibilidade de proteção do direito à moradia adequada pelo processo estrutural: análise a partir de Cases da Índia, Estados Unidos, África do Sul, Colômbia e Argentina / Gabriela Samrsla Möller. – Chapecó, 2021. 458 f; 30 cm. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, 2021.

<sup>110</sup> GISMONDI, Rodrigo. Processo civil de interesse público & medidas estruturantes: da execução negociada à intervenção judicial. Curitiba: Juruá, 2018. p. 292. Expõe que: “Na realidade, apenas o ativismo judicial estrutural dialógico será capaz de dar efetividade à reforma estrutural”.

<sup>111</sup> Sobre o tema, recomendada a leitura de: MITIDIERO, Daniel. Colaboração no proceso civil: Do modelo ao principio. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

<sup>112</sup> Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/66023/R%20-%20T%20-%20JORDAO%20VIOLIN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso 21 de agosto de 2021. p. 80.



*leis que combatiam a violência de gênero; e determinou até mesmo a recontagem manual de votos na controvertida eleição presidencial de 2000, quando George W. Bush, republicano, venceu por margem mínima o democrata Al Gore. Em todas essas decisões, a Corte deixou de lado a autocontenção para impor valores diversos daqueles estabelecidos pelo Legislativo”.*

Ainda, sobre o assunto pautado de possível interferência de um dos poderes sobre os demais, gerando ilegitimidade nessa atuação, quando se está diante de causas constitucionalmente protegidas, não há o que se falar em competências estanques e exclusivas, mas sim em um compromisso constitucional do qual o diálogo entre os poderes deve conduzir a política sobre o problema a ser enfrentando, como bem lembram Marco Antônio Moraes Alberto e Conrado Hübner Mendes<sup>113</sup> ao escreverem sobre o clima, mas que, para a Lagoa da

---

<sup>113</sup> ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. Litigância climática e separação de poderes. In Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. Joana Setzer; Kamyla Cunha; Amália Botter Fabbri (coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. págs. 137-138. Iniciam assim: “A separação de poderes, enquanto princípio da política moderna, não tem um significado unívoco nem natural. Ela diz respeito, sinteticamente, à obrigação jurídica de que os poderes do Estado sejam exercidos de maneira dialógica, conforme certos predicados e vantagens institucionais de cada um dos ‘poderes’ envolvidos”, e continuam: “Contemporaneamente, há razoável consenso, teórico de jurisprudencial, no sentido de que a separação de poderes não cria competências estanques e exclusivas. Pelo contrário, as ordens constitucionais contemporâneas, ao afirmarem a soberania da Constituição sobre todos os poderes ‘constituídos’ do Estado, configuram um modelo no qual poderes não se tornam ‘senhores’ de uma ou de outra competência, mas sim ‘parcelas’ que devem se articular para a realização de determinado compromisso constitucional, uma obrigação do Estado”, referindo, ainda, que “o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um compromisso constitucional, uma obrigação de Estado. Em função disso, sua efetivação – a realização do compromisso constitucional – depende não apenas de um Poder, que supostamente concentraria em si a responsabilidade exclusiva por esse compromisso, mas de todos os Poderes do Estado, convergentes em suas especificidades institucionais. A administração pública e seu controle jurisdicional são, ambos, subordinados ao mesmo compromisso constitucional, versado aqui como direito transindividual ao meio ambiente sustentável, e corresponsáveis pelo adequado e eficiente desenvolvimento da política climática, uma



Conceição encontra a mesma fundamentação.

---

política de Estado”, e finalizam: “Ao intervir na condução da política climática, o Poder Judiciário não se imiscui em uma competência que não é sua, não usurpa um poder que não tem. Pelo contrário, ele atua para a correta realização de uma política de Estado, enquanto parte que é do próprio Estado. Nisso repousa sua legitimidade institucional’.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: [marco@marcojobimadv.com.br](mailto:marco@marcojobimadv.com.br) – site: [www.marcojobimadv.com.br](http://www.marcojobimadv.com.br)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É momento de encerramento do parecer na *Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição* e, de forma bastante objetiva, algumas considerações finais podem ser alvo de exposição a partir da quesitação elaborada pelas consulentes. São elas:

- i) É possível que o meio ambiente seja protegido pela via do processo estrutural;*
- ii) O processo estrutural não é uma exclusividade do Poder Judiciário, podendo ser encontrado de outras formas que não a judicializada;*
- iii) Em razão da afirmação II), não há obrigatoriedade de que medidas estruturantes sejam apenas existentes pela via adjudicada, mas, de igual sorte, a forma da consensualidade pode gerá-las;*
- iv) A CJ-LDC (Câmara Judicial da Lagoa da Conceição) é uma técnica processual utilizada em conformidade com as diretrizes que até então a doutrina tem se debruçado para fomentar o espaço dialógico necessário ao planejamento e implementação de medidas estruturantes;*
- v) Não é objeto dos pedidos dos autores que a CJ-LDC tenha atividade substitutiva àquilo que é de competência exclusiva do Poder Judiciário ou dos demais poderes, mas, tão somente, tenha função de assessoramento técnico-dialógico para que, a partir de um planejamento, possa a Lagoa da Conceição ser, efetivamente, protegida e recuperada;*
- vi) A atividade judicial mantém-se preservada com a criação da CJ-LDC, devendo o Poder Judiciário trabalhar com sua isenção e imparcialidade que lhe são constitucionalmente assegurados, assim como decidir assimetricamente quando necessário, mantendo a paridade durante o diálogo existente durante a tramitação do processo;*
- vii) Há violação sistemática a direitos constitucionalmente protegidos com o estado em que se encontra a Lagoa da Conceição, assim como complexidade na causa, policentrismo e*



*multipolaridade, prospectividade, mutabilidade fática, o que lhe confere as características de um litígio estrutural que deve ser protegido pelo processo estrutural.*

*viii) O processo até o momento está pensado para ser pautado por um atividade dialógica, aceita por parte significativa da doutrina, não encontrando maiores déficits democráticos;*

*ix) O meio ambiente é pauta de todos os poderes e particulares, não havendo o que se falar em competências estanques para sua proteção e garantia de fruição de gerações futuras;*

*x) O processo estrutural é uma realidade no mundo, inclusive já no Brasil, por meio de decisões das Cortes de Vértice (STJ e STF), da doutrina, da lei em vigor e nos Projetos de Lei existentes, sendo ineficiente qualquer decisão judicial que hoje assim não o reconheça.*

É o parecer!



Marco Félix Jobim



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

## REFERENCIAL TEÓRICO

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Estado de coisas inconstitucional no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. Litigância climática e separação de poderes. In Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. Joana Setzer; Kamyly Cunha; Amália Botter Fabbri (coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. págs. 137-138.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In Processos estruturais. 3. ed. Sérgio Cruz Arenhart; Marco Félix Jobim (orgs). Salvador: JusPodivm, 2021. págs. 1047-1069.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). Processos estruturais. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Dos litígios aos procesos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

BARROZO, Thais Aranda. Política ambiental – 1ª Vara da subseção judiciária de Criciúma/SC (Justiça Federal) – Ação Civil Pública nº 93.8000533-4 (caso Criciúma) – sentença em 05 de janeiro de 2000. In O proceso civil para solução de conflitos de interesse público. Ada Pellegrini Grinover; Kazuo Watanabe; Susana Henriques da Costa (coords.). Salvador: JusPodivm, 2017. págs.. 549-555.

BERIZONCE, Roberto Omar. Los conflictos de interés público. In O processo para solução de conflitos de interesse público. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coords.). Salvador: JusPodivm, 2017. págs. 261-286.





BRASIL. ADI N. 60. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO60Decisa771oaudi e770nciapu769blica.pdf>. Acesso 10 de julho de 2021.

BRAZIL, Rodrigo aldeira Grava. Inversão do ônus da prova nos procesos coletivos ambientais: interpretação inerente ao direito procesual coletivo e ao direito material tutelado. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

BROOCKE, Bianca M. Schneider Van Der. Litígios estruturais, estado de coisas inconstitucional e gestão democrática do processo: um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas. Londrina, PR: Thoth, 2021.

CABRAL, Antônio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claim resolution facilities* e sua aplicação no Brasil. In Revista de Processo. v. 287. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. págs. 445-483.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de coisas inconstitucional. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

CARVALHO, Délton Winter de. Gestão jurídica ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

COTA, Samuel Paiva. Do pedido e da participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. Ministério Público resolutivo e o tratameto adequado: dos litígios estruturais. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2020.

DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público*. Curitiba: Juruá, 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Curso de direito processual civil:



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

processo coletivo. 14. Ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

GALDINO, Matheus Souza. Processos estruturais: identificação, funcionamento e finalidade. Salvador : JusPodivm, 2020.

GISMONDI, Rodrigo. Processo civil de interesse público & medidas estruturantes: da execução negociada à intervenção judicial. Curitiba: Juruá, 2018.

GOMES, Liliana Maria. Judicialização e meio ambiente. In Judicialização das políticas públicas: em busca da efetivação dos direitos fundamentais. MARTINS, Thiago Penido; MAGALHÃES, Rodrigo Almeida; JÚNIOR, Rodolpho Barreto Sampaio (orgs.). Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. págs. 89-103.

JOBIM, Marco Félix. A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do novo Código de Processo Civil. In Processo coletivo. Hermes Zaneti J. (coord). Salvador: JusPodivm, 2016. págs. 215-234.

JOBIM, Marco Félix. Acordos e convenções coletivas estruturais: possibilidade? In Direitos sociais e emergencia: estratégias e perspectivas pós pandemia. Denise Pires Fincato; Elizabet Leal da Silva; Zélia Luiza Pierdoná (orgs.). Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos, 2021.

JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes na jurisdição constitucional: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

JOBIM, Marco Félix. Os julgamentos dos Recursos 1.733.412-SP e 1.854.847-CE pelo Superior Tribunal de Justiça e a análise dos Processos Estruturais pela Corte: um olhar sobre a aplicação das técnicas processuais do CPC/2015. In O CPC de 2015 visto pelo STJ. Teresa Arruda Alvim; Sérgio Luiz Kukina; Pedro Miranda de Oliveira; Alexandre Freire. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

JOBIM, Marco Félix. Processos estruturais, inteligência artificial e fase decisória: (in)compatibilidade? In Inteligência artificial aplicada ao processo de tomada de decisões. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020. págs. 311-328.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais: bases de uma possível construção. In Processos estruturais. 3. ed. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). Salvador: JusPodivm, 2021. págs. 815-834.

JOBIM, Marco Félix; LINKE; Micaela Porto Filchtiner. A pandemia da Covid-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos. In Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Número 3. Setembro a Dezembro de 2020. Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. Patrono: José Carlos Barbosa Moreira (in mem.). ISSN 1982-7636. pp. 377-426. [www.redp.uerj.br](http://www.redp.uerj.br).

JOBIM, Marco Félix; MOSMANN, Carolina Borges. Efetivação das decisões estruturais: problemas inerentes e ferramentas emergentes. In Processo de execução e cumprimento de sentença. Araken de Assis; Gilberto Gomes Bruschi (coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. págs. 141-158.

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas estruturantes: origem em Brown v. Board of Education. In Processos estruturais. 3. ed. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). Salvador: JusPodivm, 2021. págs. 853-872.

JOBIM, Marco Félix; SQUADRI, Ana Carolina. O publicismo e o privatismo no processo estrutural: o papel do juiz e a audiência pública. In Processos estruturais. 3. ed. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). Salvador: JusPodivm, 2021. págs. 835-852.

LIRA, Adriana Costa. O processo coletivo estrutural: mecanismo de combate ao estado de coisas inconstitucional no Brasil. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

LORENZETTI, Ricardo Luis. Teoria geral do direito ambiental. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes. Salvador: JusPodivm, 2021.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: [marco@marcojobimadv.com.br](mailto:marco@marcojobimadv.com.br) – site: [www.marcojobimadv.com.br](http://www.marcojobimadv.com.br)

MIGLIAVACCA, Carolina Moraes. *Amicus curiae* no Código de Processo Civil de 2015 e suas funções. Londrina/PR: Thoth, 2021.

MITIDIERO, Daniel. Colaboração no processo civil: Do modelo ao princípio. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MÖLLER, Gabriela Samrsla. Da possibilidade de proteção do direito à moradia adequada pelo processo estrutural: análise a partir de Cases da Índia, Estados Unidos, África do Sul, Colômbia e Argentina / Gabriela Samrsla Möller. – Chapecó, 2021. 458 f; 30 cm. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, 2021.

OLIVEIRA JR., Zulmar Duarte de. Comentário ao art. 138. *In* Comentários ao Código de Processo Civil. Fernando da Fonseca Gajardoni; Luiz Dellore; André Vasconcelos Roque, Zulmar Duarte deOliveira Jr. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. págs. 208-210.

OSUNA, Nestor. *Las sentencias estructurales: tres ejemplos de Colombia*. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4504/7.pdf>. Acesso 23 de agosto de 2021.

PORFIRO, Camila Almeida. *Litígios esruturais: legitimidade democrática, procedimento e efetividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Empowered Participatory Jurisprudence: Experimentation, Deliberation and Norms in Socioeconomic Rights Adjudication. *In*: SEN, Amartya; YOUNG, Katharine. The Future of Economic and Social Rights. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. págs. 233-258. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/future-of-economic-and-social-rights/2C2C20AE05EC2C48FB2807739843D610>. Acesso 20 de agosto de 2021.

ROSENBERG, Gerald N. The Hollow Hope: can courts bring about social change Second edition. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2008.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: [marco@marcojobimadv.com.br](mailto:marco@marcojobimadv.com.br) – site: [www.marcojobimadv.com.br](http://www.marcojobimadv.com.br)

SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. Processo estrutural: controle jurisdicional de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. O STF e os direitos fundamentais na crise da Covid-19 — uma retrospectiva (2). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-05/direitos-fundamentais-stf-direitos-fundamentais-covid-19>. Acesso 23 de agosto de 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ecológico. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; JOBIM, Marco Félix. A arguição de descumprimento de preceito fundamental e o mandado de injunção: condições de fixação de técnicas estruturantes para o exercício de direitos assegurados constitucionalmente. *In* Jurisdição constitucional em perspectiva: estudos em comemoração aos 20 anos da Lei 9.868/99. Clémerson Merlin Cléve; Paulo Ricardo Schier; Bruno Meneses Lorenzetto (coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. págs. 35-56.

SILVA, Alexandre Vitorino. Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020; 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.

SILVA, Flávia Regina Ribeiro da. Ação popular ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SOARES, A., PASCHOALIM ROCHA, R., & CEZÁRIO TOSTES TITO, L. (2021). Empleados de la Fábrica de Fuegos Artificiales de Santo Antônio de Jesus y sus Familiares *v.* Brasil: aportes para la agenda de Derechos Humanos y Empresas. *Homa Publica – Revista Internacional De Derechos Humanos Y Empresas*, 5(1), e:073. Recuperado a partir de



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: [marco@marcojobimadv.com.br](mailto:marco@marcojobimadv.com.br) – site: [www.marcojobimadv.com.br](http://www.marcojobimadv.com.br)

<<https://periodicos.ufjf.br/index.php/HOMA/article/view/34100>.

TUSHNET, Mark. *Weak Courts, Strong Rights. Judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa 'Mendoza'. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. In *O processo para solução de conflitos de interesse público*. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coords.). Salvador: JusPodivm, 2017. págs. 287-316.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In *Processos estruturais*. 3. ed. Sérgio Cruz Arenhart; Marco Félix Jobim (orgs.). Salvador: Juspodivm, 2021. p. 637-686.

VIOLIN, Jordão. *Protagonismo judiciário e proceso coletivo estrutural: o controle jurisdiccional de decisões políticas*. Salvador: JusPodivm, 2013.

VITORELLI, Edilson. *O devido proceso legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado. *Novas técnicas decisórias nos processos estruturais*. In *Processos estruturais*. 3. ed. Sérgio Cruz Arenhart; Marco Félix Jobim (orgs.). Salvador: Juspodivm, 2021. p. 385-408.

WEDY, Gabriel. *Litígios climáticos: de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e alemão*. Salvador: JusPodivm, 2019.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: [marco@marcojobimadv.com.br](mailto:marco@marcojobimadv.com.br) – site: [www.marcojobimadv.com.br](http://www.marcojobimadv.com.br)

## SITES PESQUISADOS

<https://guiafloripa.com.br/turismo/praias/lagoa-da-conceicao>.

<https://ppgd.ufsc.br/2021/05/21/gpdaufsc-propoes-acao-civil-publica-para-a-lagoa-da-conceicao-como-sujeito-de-direitos/>.

<https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-requer-para-atuar-como-assistente-em-acao-civil-publica-ajuizada-por-entidades-civis-em-defesa-da-lagoa-da-conceicao>.

<http://floripamanha.org/2021/06/justica-cria-camara-judicial-de-protecao-da-lagoa-da-conceicao-e-atende-pedido-do-mpsc-para-atuar-como-assistente-em-acao-ajuizada-por-entidades-civis/>.

<https://disparada.com.br/direito-ambiental-acao-civil-publica/>.

<https://cidce.org/fr/les-droits-de-la-nature-dans-les-tribunaux-le-cas-de-lagoa-da-conceicao-au->

[bresil/?utm\\_source=CIDCE+NEWSLETTER&utm\\_campaign=927258f195-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2020\\_11\\_15\\_01\\_55\\_COPY\\_01&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_88863b1ec3-927258f195-45273997](https://cidce.org/fr/les-droits-de-la-nature-dans-les-tribunaux-le-cas-de-lagoa-da-conceicao-au-bresil/?utm_source=CIDCE+NEWSLETTER&utm_campaign=927258f195-EMAIL_CAMPAIGN_2020_11_15_01_55_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_88863b1ec3-927258f195-45273997).

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node014nnbtv7blcrbgapu9kx2w4vw19181052.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node014nnbtv7blcrbgapu9kx2w4vw19181052.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014). Acesso 20 de agosto de 2021.

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=200140](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=200140)



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: marco@marcojobimadv.com.br – site: www.marcojobimadv.com.br

6&filename=PL+1641/2021. Acesso 20 de agosto de 2021.

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>  
. Acesso 21 de agosto de 2021.

<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/66023/R%20-%20T%20-%20JORDAO%20VIOLIN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso 21 de agosto de 2021.

<http://lattes.cnpq.br/7781138223264118>

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859358093/recurso-especial-resp-1733412-sp-2017-0241253-0/inteiro-teor-859358103?ref=juris-tabs>. Acesso em: 26 jan. 2021.

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859491135/recurso-especial-resp-1854847-ce-2019-0031914-6/inteiro-teor-859491145?ref=feed>. Acesso em 26 jan. 2021.

<https://www.history.com/topics/black-history/civil-rights-act>. Acesso 22 de agosto de 2021.

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF742ed.pdf>.

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449833&ori=1>.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>.



Avenida Borges de Medeiros 2500/910  
Edifício Praia de Belas Prime Offices  
Tel. (51) 3110-5707 e (51) 99865-6811

E-mail: [marco@marcojobimadv.com.br](mailto:marco@marcojobimadv.com.br) – site: [www.marcojobimadv.com.br](http://www.marcojobimadv.com.br)





**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária de Santa Catarina**  
**6ª Vara Federal de Florianópolis**

Rua Paschoal Apóstolo Pitsica, 4810, 2º Andar - Bairro: Agronômica - CEP: 88025-255 -  
Fone: (48)3251-2565 - Email: scflp06@jfsc.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5012843-56.2021.4.04.7200/SC**

**AUTOR:** ASSOCIACAO NACIONAL DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**AUTOR:** ASSOCIACAO PACHAMAMA

**AUTOR:** ONG COSTA LEGAL

**AUTOR:** UNIAO FLORIANOPOLITANA DAS ENTIDADES COMUNITARIAS UFECO

**RÉU:** MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC

**RÉU:** AGENCIA DE REGULACAO DE SERVICOS PUBLICOS DE SANTA CATARINA

**RÉU:** COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN

**RÉU:** ESTADO DE SANTA CATARINA

**RÉU:** FUNDACAO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE FLORIANOPOLIS

**RÉU:** INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA - IMA - NOVA  
DENOMINAÇÃO DO FATMA

**DESPACHO/DECISÃO**

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pela ONG COSTA LEGAL, ASSOCIAÇÃO FLORIANOPOLITANA DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS – UFECO, ASSOCIAÇÃO PACHAMAMA e com a assistência jurídica do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA) e do Grupo de Pesquisa Observatório de Justiça Ecológica (OJE), ambos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em face do IMA, FLORAM, Município de Florianópolis, Estado de Santa Catarina, CASAN e ARESC, objetivando a adoção de medidas de natureza estrutural por este Juízo visando à efetiva implementação de um sistema de governança socioecológica de gestão, proteção, controle e fiscalização dos impactos presentes e futuros vinculados à integridade ecológica da Lagoa da Conceição, localizada no município de Florianópolis/SC.

Afirmaram que se trata de *medida indispensável para assegurar e instrumentalizar a proteção de processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I, CF/1988), protegendo, igualmente, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput c/c art. 5º, §2º, CF/1988).*

Para tanto, partem das seguintes premissas:

*a) a Lagoa da Conceição é sujeito de direitos ecológicos, nos termos do art. 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis/SC e da normativa prevista na Constituição Federal, o que exige estrutura de governança capaz de garantir, proteger, realizar e representar estes direitos;*

*b) o estado de coisas inconstitucional, caracterizado pela irresponsabilidade organizada no funcionamento da estrutura institucional vigente — implementada de forma fragmentada e não sistêmica — tem sido incapaz de efetivar a proteção legal e regulatória federal, estadual e municipal em matéria ambiental, sendo insuficiente para salvaguardar a integridade socioecológica da Lagoa da Conceição.*

Destacaram, ainda, na inicial:

*Outras ações civis públicas em curso na 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC que têm como objeto a tutela do ecossistema da Lagoa da Conceição e dos direitos da comunidade de seu entorno já debatem conjunto de ilicitudes, infrações e violações de direitos. Contudo, apresentam especial foco em pretensão punitiva e/ou reparatória com base em eventos danosos determinados.*

*Ocorre que o conhecido cenário de fragilidade ecossistêmica e sociocultural da Lagoa da Conceição, refletido em intensa judicialização, é resultado de reiterada inércia, ineficiência e inefetividade da gestão e da governança ecológica relacionada a este bem ambiental e à salvaguarda de direitos e garantias fundamentais, sob comando de autoridades competentes nas diferentes esferas federativas. Este é o conjunto fático complexo, caracterizador de problema estrutural correspondente a um estado de coisas inconstitucional, a sustentar a pretensão ora veiculada.*

*Assim, a presente ação requer, diferentemente das situações já judicializadas, prestação jurisdicional consubstanciada na adoção de medidas estruturais por este Juízo, consiste em requerimento de instituição de Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), ou órgão similar, composta pelos réus e eventuais interessados, voltada ao estabelecimento, execução e monitoramento, de forma colaborativa e sob a orientação deste Juízo, de medidas processuais, técnicas e administrativas delineadas em Plano Judicial de Ações, de implementação progressiva, para a efetiva governança socioecológica da Lagoa da Conceição, que assegure sua integridade ecossistêmica e garanta a realização de direitos fundamentais.*

Ao final formularam os seguintes pedidos:

*Por todo o exposto, REQUER-SE, seja recebido e autuado o feito nos termos da Lei nº 7.347/1985, para que se digne V. Exa.:*

*I - reconhecer a legitimidade ativa das associações autoras para, nos termos da Lei nº 7.347/1985 e art. 225 da Constituição Federal, pleitear a tutela de direitos da coletividade ao meio ambiente e de direitos específicos da Lagoa da Conceição como ente natural titular*

*de direitos à proteção de sua integridade ecológica através da conservação, manutenção e restauração de seus processos ecológicos essenciais;*

*II - reconhecendo a existência de um problema estrutural de massiva e iterativa violação de direitos ambientais e ecológicos da Lagoa da Conceição e da comunidade que dela depende, instituir liminarmente Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), ou órgão similar, com a finalidade de assessorar a V. Exa. na adoção das medidas estruturais necessárias para garantir a integridade ecológica do ente natural através de uma governança judicial socioecológica, a ser composta com a participação dos réus e interessados no feito, representantes da comunidade acadêmica, das associações autoras, e outros membros que V. Exa. julgar pertinentes;*

*III - requisitar às autoridades e órgãos nominados, fulcro no art. 8º da Lei nº 7.347/1985,185 que, no prazo de 15 (quinze) dias, prestem informações preliminares e procedam à designação de membros habilitados a apresentá-las mediante participação na CJ-PLC, a fim de subsidiar a abertura dos trabalhos da CJ-PLC com informações atualizadas sobre as medidas que estão sendo adotadas e os principais problemas diagnosticados para a proteção da integridade ecológica, manutenção e a restauração dos processos ecológicos essenciais da Lagoa da Conceição:*

- 1. Departamento de Unidades de Conservação - DEPUC/FLORAM;*
- 2. Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC/FLORAM;*
- 3. Conselho Consultivo do Parque Estadual do Rio Vermelho - PAERVE;*
- 4. Conselho Consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo - CORBIO;*
- 5. Base avançada TAMAR do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação;*
- 6. Divisão Técnico-Ambiental da Superintendência do IBAMA no Estado de Santa Catarina - DITEC/IBAMA;*
- 7. Superintendência do IPHAN em Santa Catarina;*
- 8. Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN;*
- 9. Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina - ARESC;*
- 10. Laboratório de Ficologia (LAFIC), Laboratório de Oceanografia Química e Biogeoquímica Marinha (LOQUI), Núcleo de Estudos do Mar (NEMAR), e Laboratório de reuso de águas (LaRA), todos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC);*
- 11. Grupo Técnico da FLORAM, instaurado, pela Portaria nº 004/2021;*
- 12. COMDEMA (Conselho Municipal do Meio Ambiente);*

13. *CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente);*

14. *Defesa Civil de Florianópolis; 15. Defesa Civil do Estado de Santa Catarina;*

*IV - determinar a intimação da União, IBAMA, ICMBIO e IPHAN para, querendo, ingressar no feito (Lei nº 9.469/97, art. 5º, parágrafo único) ou, independente de ingresso no feito, participar da CJ-PLC;*

*V - determinar a intimação do Ministério Público Federal para, querendo, integrar o polo ativo, ou para acompanhar todos os atos processuais na condição de custos iuris;*

*VI - determinar a intimação do Ministério Público Estadual para, querendo ingressar no polo ativo na condição de litisconsorte (Lei 7.347/85, art. 5º, §5º) 186 ;*

*VII - determinar a citação dos réus e desde logo a designação de audiência de conciliação, a ser realizada no prazo de 30 dias, nos termos do art. 334 do CPC, dando-se ampla publicidade e garantindo-se a participação de eventuais interessados, com a finalidade de, em conjunto com os réus e demais interessados, avaliar as informações inicialmente prestadas e definir a composição da CJ-PLC, por consenso ou compulsoriamente, mediante decisão de V. Exa. Após a realização da audiência de conciliação,*

*REQUER-SE digne-se V. Exa.:*

*VIII - determinar a intimação dos réus para, querendo, e em não havendo autocomposição, apresentar contestação, nos termos do art. 335, I, do CPC;*

*IX - aplicar a inversão do ônus da prova quanto ao conjunto fático relacionado ao estado atual de conservação do ecossistema da Lagoa da Conceição, das medidas necessárias à proteção de sua integridade ecológica, da inexistência de uma estrutura de governança adequada, e de outras questões técnico-ambientais e fáticas que venham a ser controvertidas, aplicando-se o princípio da precaução e a Súmula nº 618 do STJ;*

*X - a partir dos subsídios produzidos pela CJ-PLC, com base no art. 139, IV, do CPC, e art. 11 da Lei nº 7.347/1985 187 , determinar a instituição de um Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC) contendo as medidas estruturais necessárias para a proteção da integridade ecológica e a reestruturação da governança — dentre elas a própria atuação da CJ-PLC — com enfoque socioecológico, prospectivo, intergeracional, e que contemple o conteúdo mínimo referido no tópico VIII, item 4.3, desta petição;*

*XI - constando pedidos, ou parcela deles, incontroversos ou em condições de imediato julgamento, inclusive no que diz respeito à CJ-PLC e ao PJ-PLC, julgar parcialmente o mérito nos termos do art. 356 do CPC, bem como que, caso se mostre conveniente e necessário, o cumprimento da decisão seja processada em autos suplementares, a requerimento das partes autoras e a critério de V. Exa.;*

*XII - determinar aos réus, nos pontos em que não houver consenso, o cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer que se mostrem necessárias ao atendimento do PJ-PLC, determinando o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva sob pena de execução específica ou de cominação de multa diária, com base no art. 139, IV, do CPC, e art. 11 da Lei nº 7.347/1985;*

*XIII - determinar a realização de inspeções judiciais na área objeto da ação, tantas quantas forem necessárias para a aferição in loco dos fatos que V. Exa. entender pertinentes, a qualquer momento e ao longo de toda a tramitação do feito inclusive para fiscalizar a implementação das medidas estruturais e decidir sobre a eventual aplicação de multa pelo descumprimento de comandos judiciais;*

*XIV - propiciar a produção de todos os meios de prova em direito admitidos, em especial documental, testemunhal, inspeção judicial, pericial e estudos técnicos que se mostrem necessários, a serem oportunamente especificadas;*

*XV - a partir dos resultados das avaliações de indicadores, monitoramento e outros meios adotados por V. Exa. com a participação da CJ-PLC ao longo do feito, avaliar a necessidade de atualização ou revisão do PJ-PLC, mediante consenso ou, nos pontos eventualmente controvertidos, compulsoriamente, por decisão judicial;*

*Ao final, constatando V. Exa. que houve a superação do estado de coisas inconstitucional na proteção dos direitos da Lagoa da Conceição, requer-se seja JULGADA TOTALMENTE PROCEDENTE A PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA para o fim e efeito de:*

*XVI - confirmar todas as medidas determinadas ao longo do processo com base no art. 139, IV, do CPC, e art. 11 da Lei nº 7.347/1985, tornando-as definitivas;*

*XVII - homologar judicialmente os resultados e evidências apresentados, após apreciação e aprovação, constantes do Relatório Final apresentado no âmbito do PJ-PLC, que permita aferir com segurança a reestruturação pelos réus de sistema de governança socioecológica capaz de assegurar a realização de direitos ecológicos de todos os interessados e da própria integridade da Lagoa da Conceição;*

*XVIII - determinar aos réus que promovam, com base nos resultados do PJ-PLC homologados por este i. Juízo, a instituição e manutenção de Câmara Permanente de Proteção da Lagoa da Conceição (CP-PLC), para dar continuidade às atividades e medidas estruturantes apuradas nesta lide, a serem executadas pela CJ-PLC, através de um modelo de governança socioecológica de caráter ecossistêmico e não fragmentado, pautado na proteção de direitos humanos e da natureza, contemplando a participação de órgãos do Poder Executivo Municipal, Estadual e Federal, Poder Legislativo, Ministério Público, comunidade acadêmica, comunidades tradicionais, representante específico dos direitos das gerações futuras, bem como do setor empresarial e sociedade civil organizada, sendo assegurados direitos à autonomia, independência e auto-organização na escolha de seus membros;*

*IX - condenar os réus a prover os meios e recursos necessários para ao adequado funcionamento da Câmara Permanente de Proteção da Lagoa da Conceição, através de recursos próprios ou orçamentários;*

*XX - com fulcro no art. 225 da Constituição Federal e art. 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis, e a partir de uma abordagem ecológica e pro natura, evidenciada na jurisprudência de Cortes internacionais e nacionais, entre elas o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, e considerando o contexto de severa vulnerabilidade ecológica a que se encontra submetida a Lagoa da Conceição, declarar a Lagoa da Conceição como ente natural titular de direitos específicos, consubstanciados nos direitos à existência, com preservação de sua integridade ecológica, à conservação, manutenção e restauração de seus processos ecológicos essenciais, e no direito procedimental à participação, representada pelo Guardiã aqui designado, nas ações de planejamento e gestão;*

*XXI - a condenação dos réus nos ônus de sucumbência.*

*Atribui-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).*

*Nesses termos,*

*Pedem deferimento.*

Os réus apresentaram manifestação sobre pedido liminar.

O Pedido de liminar restou deferido (evento 41):

*Isto posto, defiro o pedido liminar para reconhecer a legitimidade ativa das associações autoras, bem como a existência de um problema estrutural de massiva e iterativa violação de direitos ambientais e ecológicos da Lagoa da Conceição para determinar: a) a instituição liminar da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, com a finalidade de assessorar este Juízo na adoção de medidas estruturais necessárias para garantir a integridade ecológica do ente natural através de uma governança judicial socioecológica, a ser composta com a participação dos réus e interessados no feito, representantes da comunidade acadêmica, das associações autoras e outros, b) requisitar às autoridades e órgãos nominados, com fulcro no artigo 8º da Lei nº 7347/85, que no prazo de 15 dias prestem informações preliminares e procedam à designação de membros habilitados a apresentá-las mediante participação da CJ-PLC, a fim de subsidiar a abertura dos trabalhos da CJ-PLC com informações atualizadas sobre as medidas que estão sendo adotadas e os principais problemas diagnosticados para a proteção da integridade ecológica, manutenção e a restauração dos processos ecológicos essenciais da Lagoa da Conceição: 1. Departamento de Unidades de Conservação - DEPUC/FLORAM; 2. Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC/FLORAM; 3. Conselho Consultivo do Parque Estadual do Rio Vermelho- PAERVE; 4. Conselho Consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo - CORBIO; 5. Base avançada TAMAR do Centro Nacional de Pesquisas Conservação; 6. Divisão Técnico-Ambientald da Superintendência do IBAMA no Estado de Santa Catarina - DITEC/IBAMA; 7. Superintendência do IPHAN em Santa Catarina; 8. Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN; 9.*

*Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina ARESC; 10. Laboratório de Ficologia (LAFIC), Laboratório de Oceanografia Química e Biogeoquímica Marinha(LOQUI), Núcleo de Estudos do Mar (NEMAR), e Laboratório de reuso de águas (LaRA), todos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); 11.Grupo Técnico da FLORAM, instaurado, pela Portaria nº 004/2021; 12.COMDEMA (Conselho Municipal do Meio Ambiente); 13.CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente); 14. Defesa Civil de Florianópolis; 15. Defesa Civil do Estado de Santa Catarina;*

*Acolho o pedido do Ministério Público Federal e Estadual para que ingressem no pólo ativo da ação.*

*Designa-se data para realização de audiência de conciliação, a ser realizada no prazo de 30 dias, nos termos do artigo 334 do CPC, dando-se ampla publicidade e garantindo-se a participação de eventuais interessados, com a finalidade de, em conjunto com os réus e demais interessados, avaliar as informações inicialmente prestadas e definir a composição da CJ-PLC, por consenso ou compulsoriamente. A audiência será realizada na via virtual, em face da pandemia da COVI-19.*

*Citem-se. Intimem-se.*

*Concedo novo prazo de 15 dias para que a União se manifeste sobre o interesse em participar da ação, em face dos bens federais envolvidos.*

O IPHAN, ICMBIO e IBAMA disseram que não tem interesse em ingressar no feito (eventos 33, 145 e 147) e foram excluídos da autuação do processo (evento 149).

O MPF e o MPSC foram admitidos no polo ativo (evento 149).

O **Estado de Santa Catarina** apresentou **contestação** (evento 205). Alegou, **preliminarmene: [1] a incompetência da Justiça Federal**, visto que *os pedidos são EXCLUSIVAMENTE direcionados contra entes e entidades de âmbito municipal e estadual. Que a União demonstrou apenas interesse em ser intimada dos atos e observar o deslinde da causa, não assumindo nenhuma das posições processuais previstas no inciso I do art. 109 da Constituição Federal; [2] ilegitimidade passiva*, ressaltando que *não há qualquer medida judicial requerida em face do Estado de Santa Catarina. Consta tão somente requerimento para a Defesa Civil Estadual para que preste informações e designem membros para representá-la na na CJ-PLC. Que versando a lide sobre matéria ambiental, fato é que o Estado de Santa Catarina é parte ilegítima para figurar no polo passivo da presente demanda. Isso porque o IMA INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SANTA CATARINA - é a entidade da administração indireta do Estado de Santa Catarina responsável pela implementação, gestão e execução de ações e programas de ordem ambiental (Lei Estadual nº 17.354/2017). No mérito, destacou a ausência total de previsão legal da obrigação de fazer pretendida pelas*

*entidades autoras. O pedido é integralmente fundamentado em pareceres. Sequer é apontado o dispositivo legal que fundamenta a medida requerida. Ressaltou a existência de providências na ação conexa que esgota substancialmente o objeto da ação.*

Na audiência de conciliação, restou consignado (evento 209):

*O Representante das 03 Associações autoras fez a seguinte sugestão:*

*1. Homologação das indicações já apresentadas para composição da câmara, com a determinação da primeira data para que sejam iniciados os trabalhos, a começar pela aprovação do regimento interno;*

*2. Seja concedido prazo para que fosse apresentado a proposta final da quantidade dos membros da câmara, bem como a sugestão de Edital para composição dos representantes da Sociedade Civil;*

*Pelo MM. Juiz foi dito: "as partes se manifestaram. Não houve acordo. Abra-se prazo para contestação e, no mesmo prazo, manifestação dos réus a respeito da proposta de composição paritária da Câmara Judicial de proteção da Lagoa da Conceição, bem como sugestão de regimento que será apresentada pelos autores.*

*1) Acolho o requerimento das Associações autoras para homologar as indicações já apresentadas para composição da Câmara, com a determinação da primeira data para início dos trabalhos, a começar pela aprovação do regimento interno.*

*2) Acolho também a sugestão para conceder um prazo para que seja apresentada a proposta final da quantidade de membros da Câmara, bem como a sugestão de Edital para composição dos representantes da Sociedade Civil. Fixo o prazo de 15 (quinze) dias para apresentação da proposta do regimento interno. Após intimem-se os réus para que se manifestem sobre a proposta de regimento, no prazo de 15 dias. Designo nova audiência de conciliação para o dia 14-09-2021, às 16h, quando será instalada a Câmara Judicial de caráter consultivo".*

*As partes e seus procuradores (presentes à audiência) foram regularmente intimados.*

Foi determinada a citação da AGENCIA DE REGULACAO DE SERVICOS PUBLICOS DE SANTA CATARINA (evento 241).

Foi juntado aos autos a decisão do Tribunal proferida no autos do AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5025622-12.2021.4.04.0000/SC, de seguinte teor (evento 254):

*Entendo que a matéria em apreço foi bem examinada nessa decisão acim reproduzida, e compreendo que se revela adequada a solução dada ao caso naquele provimento.*



*Com efeito, embora a situação fática narrada na peça exordial da ação originária evidencie a necessidade de uma tutela de urgência apta a evitar maiores prejuízos ao meio ambiente, há que se proceder com cautela na escolha das ferramentas adequadas ao atingimento daquela finalidade, de modo a prevenir, como destacado na decisão acima transcrita, que se incorra em violação ao princípio da separação dos Poderes, ou usurpação de competências exclusivas do Executivo e/ou do Legislativo.*

*Na mesma linha de ideias, deve-se observar, como também destacado naquele provimento acima reproduzido, que a lógica do sistema do "processo estrutural", cuja adoção é pretendida pelas partes autoras da ação civil pública, parece exigir, de fato, a prolação de uma decisão judicial anterior que dê legitimidade, em um segundo momento, à efetiva implementação de providências para a consecução dos fins perseguidos na demanda.*

*Por essas razões, entendo que assiste parcial razão ao agravante, de modo que, reiterando o provimento já proferido nos autos do Agravo de Instrumento 5029519-48.2021.4.04.0000, entendo cabível a concessão parcial do efeito suspensivo postulado a fim de:*

*(1) estabelecer que a Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), instituída pela decisão ora recorrida, não se equipara a órgão público, para qualquer finalidade; não possui poder decisório e de imposição de obrigações a qualquer parte do processo; e não goza da prerrogativa de utilização de recursos públicos de qualquer natureza.*

*(2) admitir a manutenção da CJ-PLC com caráter meramente consultivo, enquanto comissão ou comitê, sem que seja gerado qualquer custo ao Poder Público, e com atuação estritamente vinculada ao objeto das ações judiciais que já se encontram em tramitação perante a Vara Federal de origem, e que tratem de temas relacionados à preservação da Lagoa da Conceição, de modo que possa assessorar o Poder Judiciário nas questões já judicializadas, porém sem vincular a Administração Pública, sob pena de indevida interferência do Judiciário sobre os demais Poderes.*

#### *4. Dispositivo:*

*Ante o exposto, não conheço do agravo de instrumento, em relação à alegação de ilegitimidade passiva, com fundamento no artigo 1.019, caput, e no artigo 932, inciso III, ambos do Código de Processo Civil, e, na porção conhecida, defiro parcialmente o efeito suspensivo postulado. Comunique-se ao Juízo de origem. Intimem-se as partes, sendo as agravadas para os fins do artigo 1.019, inciso II, do Código de Processo Civil.*

A parte autora apresentou proposta de diretrizes para composição e funcionamento da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), instituída liminarmente (Evento 258).  
Requeru:

*Ante o exposto, REQUER-SE:*

*(a) sejam os demandados e interessados intimados para se manifestarem sobre a proposta de composição definitiva da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) e seu Regimento Interno no prazo de 15 (quinze) dias, nos moldes definidos por Vossa Excelência em sede de audiência (Evento 209);*

*(b) seja concedida extensão do prazo para apresentação de proposta de edital para indicação de representantes da sociedade civil organizada na CJ-PLC para até 15 (quinze) dias após a homologação da proposta definitiva de composição da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC).*

Considerando que não houve manifestação dos réus acerca da proposta de regimento interno, nos termos da audiência do Evento 209, foi cancelada a audiência (evento 272).

A **CASAN contestou** (evento 294). Reiterou a **preliminar** suscitada por ocasião da defesa prévia (evento 28), que sustentou a incompetência da Justiça Federal, tendo em vista a ausência de ente federal no feito. Além do que, não há que se falar em conexão com a ACP n.º 5004793-41.2021.4.04.7200. Destacou, como principal argumento, a decisão proferida na ACP 5001882-56.2021.4.04.7200, também afeta a temática da Lagoa da Conceição, na qual foi declinada a competência para a Justiça Estadual. Destacou, ainda, a decisão proferida no AI 5029519-48.2021.4.04.0000, que deu novos contornos a decisão que determinou a criação da “Câmara Judicial de Proteção à Lagoa”. Aduziu também a ausência de interessar de agir, sob o argumento de que a autora *não promove o mínimo destaque a qualquer violação a estas disposições; tampouco comprova, minimamente, quando o debate público sobre a Lagoa foi “encerrado” ou “marginalizado” da sociedade – pelo contrário: é evidente que o Poder Público criou espaços adequados para esse debate*. Alegou, ainda, a litispendência e violação da coisa julgada com os autos n. 0007539-94.2003.4.04.7200, 5004285-47.2011.4.04.7200, 5020003-06.2019.4.04.7200 E 5004793-41.2021.4.04.7200. **No mérito**, disse que inexistente “estado de coisas inconstitucional”, ou ausência de condutas omissivas/negligentes ou imperita na gestão das infraestruturas de saneamento básico no distrito da Lagoa da Conceição. Sustentou que *restou refutada tecnicamente a hipótese de impacto da inundação sobre a morte de peixes no Saquinho, tentou-se ligar a operação da ETE da Barra da Lagoa (ou seja: assunto totalmente alheio ao escopo da ACP n.º 5004793-41.2021.4.04.7200) com a mortandade dos peixes – hipótese igualmente rejeitada pelas análises de monitoramento do IMA, bem como pela fiscalização realizada entre os dias 23 a 26 de fevereiro na ETE Barra da Lagoa, com a presença de vários órgãos (FLORAM, IMA, ARESC e IGP) que quebra o nexo causal entre a mortandade de peixes e a operação dos sistemas de tratamento de esgoto pela CASAN*. Por fim, asseverou que *as evidências apontam para conclusão de que o rompimento do talude da L.E.I., e a conseqüente inundação que se direcionou para a Lagoa da Conceição, gerou impacto circunstancial e*

*restrito ao delta de sedimentos na margem da Avenida das Rendeiras (cujas medidas de remoção compõem o PRAD já em execução pela CASAN).*

O **IMA/SC** apresentou **contestação** (evento 297). Em **preliminar**, sustentou a ausência de interesse processual da parte autora, pois não restou configurada qualquer resistência prévia por parte desta Autarquia em compor eventual Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) além da ausência de qualquer previsão legal para tal constituição. O simples fato de existirem diversas demandas judiciais versando sobre a lagoa da conceição não induz qualquer conclusão de que o IMA não vem exercendo suas atribuições nos moldes legais. **No mérito**, alegou que não restou caracterizado qualquer ato omissivo ou comissivo praticado pelo IMA no desempenho de suas funções como órgão executor da política estadual do meio ambiente do Estado de Santa Catarina, não cabendo-lhe a imposição de obrigações por câmara não prevista em lei sob pena de violação à CF diante da interferência de poderes. Destacou que não se opõe a criação da Câmara Permanente de Proteção da Lagoa da Conceição (CP-PLC) desde que de caráter meramente consultivo observando-se as limitações importas pelo E. TRF4 nos autos n. 50256221220214040000.

Em nova petição (evento 298), o IMA/SC disse que não se opõe à proposta de diretrizes para composição e funcionamento da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), instituída liminarmente desde que observada a decisão proferida nos autos de Agravo de Instrumento n. 50295194820214040000 e 50256221220214040000 de que se trata de câmara meramente consultiva.

O **Município de Florianópolis** e a **FLORAM** apresentaram conjuntamente suas contestações (evento 301). Em **preliminar**, aduziram a ausência de interesse de agir em relação a criação da Câmara Permanente de Proteção da Lagoa da Conceição e respectivo Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição. Disseram que, os entes públicos cumpriram, sem exceção, com todas as suas obrigações legais, não se denotando qualquer justificativa para a criação de órgão externo. **No mérito**, asseveraram, em resumo, que sob o manto de uma genérica “Governança Judicial Socioecológica para a Lagoa da Conceição” visam as autoras a usurpar competências do Poder Executivo, chegando, pasme-se, a buscar indicar “fontes de custeio” para as ações públicas.

A CASAN, o Município, a FLORAM e a ARESC manifestaram-se acerca da composição da referida Câmara Judicial (eventos 305, 307 e 310).

A **Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina - ARESC** contestou o feito (evento 311). Pugnou pela improcedência da ação, por entender que a agência vem cumprindo suas

*atribuições adequadamente - dentro da sua esfera de competência - seja porque possui independência técnica e decisória estabelecidas por sua Lei instituidora n. 16.673/2015 e Lei Federal n. 11.445/2007; seja porque existem impedimentos de interferência do judiciário no mérito administrativo, cujas revisões se limitam a legalidade dos atos praticados. Afirmou que em sendo a Câmara meramente consultiva, a ARESC não se opõe a sua participação.*

Os autores foram intimados para adequarem a proposta de regimento interno aos termos da decisão no Agravo de Instrumento n. 5029519-48.2021.4.04.0000 (evento 316).

A parte autora requereu (evento 327):

*(a) seja homologada pelo Juízo a proposta de composição final da CJ-PLC, consoante apresentado pelas Autoras;*

*(b) a partir da homologação judicial requerida ao item (a), seja concedido prazo de 05 (cinco) dias para apresentação de sugestão de edital para indicação de membros representantes da Sociedade Civil;*

*(c) seja homologada pelo Juízo a proposta de Regimento Interno da CJ-PLC, conforme versão revisada anexa;*

*(d) seja designada audiência de instalação da CJ-PLC.*

Houve réplica (eventos 338 e 340).

A FLORAM (evento 341) e o Município (evento 342), peticionaram ressaltando que não concordam com o regimento interno apresentado e pugnaram pela intimação das entidades para que procedam às adequações necessárias.

**Decido.**

**1. Das preliminares.**

**1.1 Incompetência da Justiça Federal.**

A CASAN e o Estado de Santa Catarina sustentaram a incompetência da Justiça Federal, tendo em vista a ausência de ente federal no feito.

A questão, contudo, já foi decidida pelo Tribunal, nos autos no AI n. 5025622-12.2021.4.04.0000, interposto pelo Estado de Santa Catarina.

Com efeito, colhe-se da decisão:

*Diante desse quadro, tenho por cabível o agravo de instrumento ora em exame, no ponto em que impugna a competência da Justiça Federal, embora essa hipótese não conste do rol do artigo 1.015 do Código de Processo Civil.*

*Passando à análise da questão de fundo, observo que, na decisão recorrida, o magistrado assim abordou a matéria:*

*Com efeito, a União figura no pólo ativo de outras ações que buscam a proteção da Lagoa da Conceição, tal como a ACP nº 5004793-41.2021.4.04.7200, demonstrando que a Lagoa da Conceição envolve terrenos de marinha e acrescidos, que são considerados bens da União, inclusive o próprio elemento hídrico, atraindo a competência da Justiça Federal.*

*A propósito do tema, é reiterada a jurisprudência da 4ª Turma desta Corte no sentido de que a presença do Ministério Público Federal no polo ativo da ação civil pública é suficiente a caracterizar o interesse da União na lide, fato que, por sua vez, implica a competência da Justiça Federal para a apreciação do feito. Nesse sentido, confira-se:*

*AMBIENTAL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COQUEIFICAÇÃO. POLUIÇÃO. COMPETÊNCIA. ILEGITIMIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. REMESSA DOS AUTOS À JUSTIÇA ESTADUAL.*

*1. É firme na jurisprudência o entendimento no sentido de que a mera participação do Ministério Público Federal na lide, por si só, atrai a competência da Justiça Federal, independentemente da intervenção de outros órgãos federais, por integrar a União (ou seja, a estrutura federativa em nível federal) (artigo 109, inciso I, da Constituição Federal). No entanto, a atuação do órgão ministerial não é ilimitada ou irrestrita nessa esfera jurisdicional, pois depende de sua legitimidade para a defesa do interesse público objeto da lide - pressuposto para sua efetiva atuação no feito -, a qual deve estar adstrita à tutela de interesses nitidamente federais, tendo em vista os bens e valores envolvidos. (...) (AC 5006276-12.2012.4.04.7204, Rel. Juiz Federal Sérgio Renato Tejada Garcia, j. 14-7-2021)*

*ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MPF. JUSTIÇA FEDERAL. PROIBIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO NO EVENTO GRAMADO SUMMIT. PANDEMIA. COVID-19. CONTRADITÓRIO. IMPRESCINDIBILIDADE.*

*I. É firme, na jurisprudência, o entendimento no sentido de que a mera participação do Ministério Público Federal na lide, por si só, atrai a competência da Justiça Federal, independentemente da intervenção de outros órgãos federais, por integrar a União (ou seja, a estrutura federativa em nível federal). O que cabe examinar, isto sim, é se o Ministério Público Federal tem, ou não, legitimidade para a defesa do interesse público objeto da lide - pressuposto para sua efetiva atuação no feito -, a qual deve estar adstrita à tutela de interesses nitidamente federais, tendo em vista os bens e valores envolvidos (STJ, 3ª Turma, REsp 1.573.723/RS, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÓAS CUEVA, julgado em 10/12/2019, DJe 13/12/2019). (...) (AG 5018121-07.2021.4.04.0000, Rel.ª Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, j. 04-8-2021)*

*O que se pode questionar, portanto, é a legitimidade do órgão ministerial federal para a defesa do interesse público que constitui o objeto da ação; mas, uma vez configurado esse interesse, a própria presença do parquet no polo ativo atrai, como dito, a competência da Justiça especializada.*

*No caso ora em apreço, a representante do Ministério Público Federal que oficia no feito de origem requereu, em 02-6-2021, o ingresso na demanda (evento 32), pedido que restou deferido na decisão do evento 41, ora impugnada.*

*A parte agravante, no entanto, não sustenta, em suas razões recursais, a ausência de legitimidade do Parquet federal, mas se limita a alegar que nenhum pedido foi deduzido em desfavor da União.*

*O argumento, porém, não serve a conduzir à conclusão pretendida pelo recorrente, uma vez que, como dito, ainda que nenhum pedido tenha sido formulado contra a União, a simples presença do Ministério Público Federal no polo ativo - não combatida no agravo de instrumento - já caracteriza motivo suficiente para a fixação da competência da Justiça Federal.*

*No particular, portanto, não assiste razão ao recorrente.*

Indefiro a preliminar.

## 1.2 Da ausência de interesse de agir/processual.

A CASAN, o IMA/SC, o Município e a FLORAM sustentaram a falta de interesse de agir da parte autora, pelas razões constante do relatório desta decisão.

Basicamente disseram que os entes públicos cumpriram com todas as suas obrigações legais, não se denotando qualquer justificativa para a criação de órgão externo.

Sobre a criação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, o Tribunal já se manifestou, admitindo a sua manutenção com os delineamentos apontados na decisão:

*Diante de todas essas considerações, e tendo em vista, especialmente, as preocupações anteriormente explicitadas no sentido de (i) observar a autonomia do Poder Executivo, no tocante à criação de órgãos públicos e manejo dos recursos orçamentários pertinentes; (ii) atentar para a necessidade de prolação de uma decisão estrutural que sirva de fundamento legítimo para que, somente então, a CJP possa atuar como facilitadora na adoção das providências determinadas pelo Juízo para a consecução dos objetivos fixados no título executivo; (iii) respeitar as competências constitucionais atribuídas aos Poderes Executivo e Legislativo; e (iv) exercer a cautela recomendada para a intervenção do Judiciário na organização da administração pública, entendo cabível, no caso, a concessão parcial do efeito suspensivo postulado a fim de:*

*(1) estabelecer que a Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), instituída pela decisão ora recorrida, não se equipara a órgão público, para qualquer finalidade; não possui poder decisório e de imposição de obrigações a qualquer parte do processo; e não goza da prerrogativa de utilização de recursos públicos de qualquer natureza.*

(2) admitir a manutenção da CJ-PLC com caráter meramente consultivo, enquanto comissão ou comitê, sem que seja gerado qualquer custo ao Poder Público, e com atuação estritamente vinculada ao objeto das ações judiciais que já se encontram em tramitação perante a Vara Federal de origem, e que tratem de temas relacionados à preservação da Lagoa da Conceição, de modo que possa assessorar o Poder Judiciário nas questões já judicializadas, porém sem vincular a Administração Pública, sob pena de indevida interferência do Judiciário sobre os demais Poderes (AI n. 5029519-48.2021.4.04.0000).

Desse modo, indefiro as preliminares.

### 1.3 Ilegitimidade passiva do Estado de Santa Catarina.

Alegou o Estado de Santa Catarina que *não há qualquer medida judicial requerida em face do Estado de Santa Catarina*. Além do que, *versando a lide sobre matéria ambiental, fato é que o Estado de Santa Catarina é parte ilegítima para figurar no polo passivo da presente demanda. Isso porque o IMA INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SANTA CATARINA - é a entidade da administração indireta do Estado de Santa Catarina responsável pela implementação, gestão e execução de ações e programas de ordem ambiental (Lei Estadual nº 17.354/2017)*.

Dispõe o art. 338 do CPC: *Alegando o réu, na contestação, ser parte ilegítima ou não ser o responsável pelo prejuízo invocado, o juiz facultará ao autor, em 15 (quinze) dias, a alteração da petição inicial para substituição do réu.*

Sobre o tema, assevera o professor Daniel Amorim Assumpção Neves (Novo Código de Processo Civil Comentado, Salvador, Editora JusPodvum, 2016, p. 591):

*O vício da ilegitimidade passiva passa a ser sempre sanável, mas para isso dependerá da aceitação do autor da alegação do réu, até porque quem diz a última palavra sobre quem deva ser o réu é sempre o autor.*

No caso, o autor ratificou o polo passivo com a manutenção de todos os réus. No tocante especificamente ao Estado de Santa Catarina, colhe-se da réplica (evento 338):

*(...) há sim medida judicial requerida também em face do Estado de Santa Catarina (Administração Direta). Nem poderia ser diferente, face aos deveres de proteção do meio ambiente estabelecidos na Constituição do Estado de Santa Catarina (arts. 181 e 182 da CE).*

*As omissões no cumprimento do respectivo dever constitucional comum de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, vinculados à proteção da integridade ecológica da Lagoa da Conceição (art. 225 da CF/88), que configuram o problema estrutural reconhecido pelo Exmo. Juiz a quo, afetam não só a Administração Indireta estadual. Conforme*

*salientado na petição inicial (Evento 1 - INIC1), e sequer impugnado pelo Réu, existiriam órgãos vinculados à Administração Direta estadual, com atribuições de importância para a gestão e boa governança socioecológica da Lagoa da Conceição, a exemplo do "Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição" (instituído pelo Decreto Estadual n. 1.808/2000, com regulamento interno disposto no Decreto Estadual n. 2.030/2001), cujo funcionamento efetivo não se comprova há mais de 20 (vinte!) anos.*

*Data máxima vênia, considerando a responsabilidade compartilhada e solidária de todos os entes federados para se assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a luz da teoria da asserção, do que foi afirmado pelas Autoras na petição inicial, justifica-se a legitimidade passiva do Estado de Santa Catarina a partir da compreensão de que tal ente se insere na lógica de "irresponsabilidade organizada" que fundou a existência de um "estado de coisas inconstitucional".*

*Portanto, o Estado de Santa Catarina também é responsável por tal estado de coisas e possui competências na governança socioecológica que se pretende corrigir. Por tais razões, as Autoras também requereram a inclusão da participação do Estado de Santa Catarina na Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), com o intuito de participar da elaboração do Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC). Ou seja, as Autoras buscam a instituição de um modelo de governança socioecológica para Proteção da Lagoa da Conceição, de forma multinível e interagendas, no qual a reestruturação da governança existente envolve diretamente o Estado de Santa Catarina.*

Indefiro a preliminar.

#### 1.4 Da litispendência e da coisa julgada.

A CASAN apontou para a ocorrência de litispendência e violação da coisa julgada com os autos n. 0007539-94.2003.4.04.7200, 5004285-47.2011.4.04.7200, 5020003-06.2019.4.04.7200 e 5004793-41.2021.4.04.7200.

Como bem destacou o Ministério Público Federal (evento 340 - réplica)

*(...) não há litispendência nem coisa julgada alguma. As ações anteriores e aquelas em tramitação, indicadas na contestação, ou são relacionadas com fatos anteriores, ou são sobre intervenções concretas em áreas de preservação permanente ocupadas ilegalmente, ou, ainda, tem como objeto específico o funcionamento e a manutenção dos sistemas de tratamento de esgotos da CASAN em toda a cidade.*

*Esta ação, ao contrário das anteriormente referidas, é sobre planejamento e eficiência na execução de políticas públicas abrangentes, estruturantes e permanentes. Esta ação é sobre governança, o que claramente não existe na área objetivada, apesar de sua enorme importância ambiental, cultural e econômica.*

Indefiro a preliminar.



## 2. Da audiência para o saneamento complementar do feito.

Designe a secretaria data para a audiência complementar do despacho saneador (§ 3º do art. 357 do CPC/2015), a fim de que se possa estabelecer, em cooperação com as partes, os pontos controvertidos da ação e a formatação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, nos termos delineados pelo Tribunal.

## 3. Intimem-se.

---

Documento eletrônico assinado por **MARCELO KRÁS BORGES, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **720008285401v54** e do código CRC **2c6eef3f**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): MARCELO KRÁS BORGES  
Data e Hora: 2/3/2022, às 16:43:41

---

**5012843-56.2021.4.04.7200**

**720008285401.V54**



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária de Santa Catarina**  
**6ª Vara Federal de Florianópolis**

Rua Paschoal Apóstolo Pitsica, 4810, 2º Andar - Bairro: Agronômica - CEP: 88025-255 -  
 Fone: (48)3251-2565 - Email: scflp06@jfsc.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5012843-56.2021.4.04.7200/SC**

**AUTOR:** ASSOCIACAO NACIONAL DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**AUTOR:** ASSOCIACAO PACHAMAMA

**AUTOR:** ONG COSTA LEGAL

**AUTOR:** UNIAO FLORIANOPOLITANA DAS ENTIDADES COMUNITARIAS UFECO

**RÉU:** MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC

**RÉU:** AGENCIA DE REGULACAO DE SERVICOS PUBLICOS DE SANTA CATARINA

**RÉU:** COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN

**RÉU:** ESTADO DE SANTA CATARINA

**RÉU:** FUNDACAO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE FLORIANOPOLIS

**RÉU:** INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA - IMA - NOVA  
 DENOMINAÇÃO DO FATMA

## TERMO DE AUDIÊNCIA

Local: Sala de Audiências da 6ª Vara Federal da Circunscrição Judiciária de Florianópolis, Seção Judiciária do Estado de Santa Catarina, situada à Rua Paschoal Apóstolo Pitsica, n. 4810, 2º andar, bloco D, ala leste, Bairro Agronômica - Florianópolis - Tel.: (48) 3251-2500/3251-2564

**Dia: 12-04-2022 - Hora: 14h**

Presentes:	
MM. Juiz Federal	Marcelo Krás Borges

Ministério Público Federal	Ana Lúcia de Andrade Hartmann
Ministério Público Estadual	Tiago de Oliveira
Associação Pachamama ONG Costa Legal União Florianopolitana das Entidades Comunitárias - UFECO	Luiz Fernando Rossetti Borges - SC48212 Humberto Francisco Ferreira Campos Morato Filpi - SC43734 Marcelo Pretto Mosmann - RS72790 Iasna Viana
Associação Nacional dos Atingidos por Barragens - ANAB	Rodrigo Timm Seferin Emiliano Maldonado Bravo
Município de Florianópolis	Renata Paloma Vilaça - SC37624
Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina Engenheira da ARESC	Mariha Renaty Ferrari Miranda - SC24857 Luíza Kaschny Borges
Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN	Osvaldo Cedorio dos Santos Junior - SC32626
Estado de Santa Catarina	João Carlos Castanheira Pedroza
Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis Superintendente da FLORAM	Crisley Girola Voltolini - SC48008 Beatriz Campos Kowalski
Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina - IMA Diretor do IMA	Maristela Aparecida Silva - SC10208 Fábio Castagna da Silva

Técnico do IMA	Israel Aquino
União - Advocacia Geral da União	Ricardo Gewehr Spohr

Aberta a audiência de instrução, foram as partes instadas à composição do litígio pela via conciliatória, e alertadas sobre a conveniência da referida forma de solução, seja pela sua maior agilidade, seja pela melhor potencialidade de pacificação do conflito trazido a juízo.

*A parte autora REQUER:*

*(a) seja homologada pelo Juízo a proposta de composição final da CJ-PLC, consoante apresentado pelas Autoras;*

*(b) a partir da homologação judicial requerida ao item (a), seja concedido prazo de 05 (cinco) dias para apresentação de sugestão de edital para indicação de membros representantes da Sociedade Civil;*

*(c) seja homologada pelo Juízo a proposta de Regimento Interno da CJ-PLC, conforme versão revisada anexa;*

*(d) seja designada audiência de instalação da CJ-PLC (Evento 327 - PETI).*

As partes presentes em audiência chegaram a um acordo para modificação do Artigo 3º da proposta de Regimento Interno da Câmara, apresentado no Evento 327:

III - **Sugerir** diretrizes e prioridades para o enfrentamento do problema estrutural existente, englobando diversas áreas: (i) uso e ocupação do solo, (ii) saneamento e recursos hídricos, (iii) biodiversidade, (iv) áreas ambientalmente protegidas — Unidades de Conservação, APP, remanescentes de mata atlântica —, (v) redução do risco de desastres, (vi) patrimônio sociocultural e (vii) questões atinentes às mudanças climáticas;

IV - **Sugerir a designação de** um Guardião dos direitos e interesses da Lagoa da Conceição com a função de assegurar que a sua existência (integridade ecológica) seja considerada, preservada, mantida, conservada, restaurada e protegida;

Pelo MM. Juiz foi dito: as partes acordaram em acrescentar um parágrafo único no art. 3º com o seguinte teor: "**a Câmara não irá criar ou determinar nenhuma despesa aos órgãos públicos, mas terá a liberdade de propor sugestões**".

O parágrafo 4º, do art. 4º, ficará com o seguinte acréscimo na sua parte final: "*porventura devidas nos termos de sua legislação respectiva*".

As partes entraram em consenso acerca da redação do Regimento Interno, mas o Município, a FLORAM, a CASAN e o Estado de SC salientaram que não abrem mão da decisão proferida pelo TRF4.

As partes chegaram a um consenso de que a minuta do Regimento Interno não contraria as decisões dos Agravos de Instrumento interpostos.

**Isto posto**, acolho o pedido da parte autora para HOMOLOGAR o Regimento Interno da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) e HOMOLOGO a proposta definitiva quanto à composição da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC).

O Município pediu prazo para consultar o Procurador Geral do Município acerca dos termos que foram decididos e manifestar aceitação expressa do Município.

O Juiz decidiu: concedo o prazo de 5 dias para o Município de Florianópolis realizar tal consulta junto ao Procurador-Geral do Município.

Providencie-se a publicação do Edital nos termos do parágrafo 1º do art. 4º do Regimento Interno. Após, venham os autos conclusos para homologação dos participantes da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC).

As partes e seus procuradores (presentes à audiência) foram regularmente intimados.

Este termo foi digitado pelo Técnico Judiciário Gustavo Nunes Jacques.

Dispensada a assinatura dos demais presentes ao ato, por se tratar de processo eletrônico (art. 291 da Consolidação Normativa da Corregedoria Regional do Tribunal Regional Federal da 4ª Região).

---

Documento eletrônico assinado por **MARCELO KRÁS BORGES, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **720008400506v69** e do código CRC **7e271ea7**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): MARCELO KRÁS BORGES  
Data e Hora: 12/4/2022, às 18:45:22

**5012843-56.2021.4.04.7200**

**720008400506 .V69**

## **EDITAL DE CONVOCAÇÃO**

O Exmo. Juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis, conforme definido no § 1º do art. 4º do Regimento Interno da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), devidamente homologado em sede de audiência de conciliação realizada em 12/04/2022, no âmbito da Ação Civil Pública n. 5012843-56.2021.4.04.7200/SC, torna público o presente Edital, que dispõe sobre o processo de seleção dos representantes da sociedade civil para compor as vagas correspondentes às alíneas (f) a (j) do inciso II do art. 4º do mesmo Regimento Interno.

### **1. DA CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO**

- 1.1.** A Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), instituída por decisão datada de 11/06/2021 no âmbito da Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200, que tramita na 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC, tem como finalidade assessorar o Juízo na adoção de medidas estruturantes necessárias para garantir a integridade ecológica da Lagoa da Conceição, localizada no município de Florianópolis/SC, por meio de uma governança ecológica.
- 1.2.** A CJ-PLC deverá responder a questionamentos do Juízo, bem como poderá elaborar relatórios técnicos e propor critérios técnicos e programa de ações de prevenção e recuperação do ecossistema da Lagoa da Conceição, respeitando as delimitações de competência e atribuições legais de cada um dos seus membros.
- 1.3.** A CJ-PLC é integrada por 10 (dez) representantes de órgãos governamentais (administração pública federal, estadual e municipal), 10 (dez) representantes da sociedade civil organizada e 02 (dois) membros do Ministério Público (Federal e do Estado de Santa Catarina), com total de 22 (vinte e dois) membros.

### **2. DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

- 2.1.** O Processo regido por este Edital objetiva a seleção de representantes para composição das seguintes vagas previstas, respectivamente, nas alíneas (f) a (j) do inciso II do art. 4º do Regimento Interno da CJ-PLC: **01** (uma) entidade representante de moradores; **01** (uma) entidade representante de pescadores; **01** (uma) entidade de defesa do meio ambiente; **01** (uma) entidade representante de populações tradicionais; **01** (uma) entidade representante do segmento empresarial local.

### **3. DA SELEÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL**

- 3.1.** Para o preenchimento das vagas da sociedade civil previstas nas alíneas (f) a (j) do inciso II do art. 4º do Regimento Interno da CJ-PLC

serão selecionadas entidades formalmente constituídas e atuantes há pelo menos 2 (dois) anos a partir de critérios locacionais e de representatividade.

- 3.2. Cada entidade poderá candidatar-se a apenas uma das vagas previstas nas referidas alíneas, sendo vedada a alteração após a realização da inscrição.
- 3.3. O mandato das entidades da sociedade civil selecionadas por este Edital será de um ano, contados a partir da publicação da decisão que definir ou homologar os respectivos participantes da CJ-PLC.
- 3.4. Em caso de desistência ou extinção de alguma das entidades selecionadas, a entidade seguinte, pela ordem de classificação, poderá substituir a antecessora, sendo necessário para tanto a apresentação de carta de interesse e deferimento do Juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC.

#### 4. DO PROCESSO DE SELEÇÃO

- 4.1. O processo de seleção será coordenado pelo Exmo. Juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC, em colaboração com aqueles que figuram como partes e interessados na Ação Civil Pública n. 5012843-56.2021.4.04.7200/SC, todos contribuindo para garantir ampla publicidade ao Edital.
- 4.2. O processo seletivo será composto de três etapas: inscrição, avaliação e eleição.

#### 5. DA INSCRIÇÃO E DO ENVIO DA DOCUMENTAÇÃO

- 5.1. As inscrições serão gratuitas e serão realizadas por meio de envio da documentação para o e-mail [scflp06dir@jfsc.jus.br](mailto:scflp06dir@jfsc.jus.br)
- 5.2. Os interessados deverão preencher o **Formulário de Inscrição (Anexo I)** e enviá-lo com os seguintes documentos anexados: (i) Estatuto Social atualizado; (ii) Comprovante de inscrição e situação cadastral do CNPJ; (iii) Certificado de funcionamento, servindo para tanto declaração de qualquer órgão público; (iv) **Relatório simplificado com as ações desenvolvidas pela entidade que estejam em consonância com a finalidade da CJ-PLC**; (v) **Carta, objetiva e concisa, justificando e expondo os motivos pelos quais a entidade deseja compor a CJ-PLC na respectiva vaga**;
- 5.3. O preenchimento do Formulário de Inscrição implica na concordância com os termos deste Edital e é de inteira responsabilidade da entidade candidata.

#### 6. DA AVALIAÇÃO E DA ELEIÇÃO

- 6.1. Incumbirá ao Exmo. Juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC a avaliação e a eleição das entidades para preenchimento das vagas da



sociedade civil previstas nas alíneas (f) a (j) do inciso II do art. 4º do Regimento Interno da CJ-PLC, considerando o pré-requisito de constituição e atuação há pelo menos 2 (dois) anos e critérios locais e de representatividade.

- 6.2.** Exmo. Juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC, a quem a CJ-PLC exerce função de assessoramento, se entender necessário, poderá designar audiência de conciliação com as partes e interessados para definir as entidades eleitas.
- 6.3.** O resultado final, com as entidades eleitas, será publicado nos autos da Ação Civil Pública n. 5012843-56.2021.4.04.7200/SC.

## **7. DO CRONOGRAMA DO PROCESSO DE SELEÇÃO**

7.1. O presente Edital obedecerá ao seguinte cronograma:

Lançamento do Edital	06/06/2022.
Prazo de inscrições	iniciando às 00:00 do dia 07/07/2022 e terminando às 00:00 do dia 14/07/2022.
Avaliação das candidaturas	Durante os 10 dias após o término do prazo de inscrições.
Divulgação das entidades selecionadas	5 dias após o término do prazo das avaliações.

7.2. As datas mencionadas acima poderão ser alterados pelo Exmo. Juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC.

## **8. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

- 8.1.** Caso não haja entidade habilitada para ocupar alguma das vagas previstas nas alíneas (f) a (j) do inciso II do art. 4º do Regimento Interno da CJ-PLC, a respectiva vaga poderá ser preenchida por entidade inscrita para ocupar alguma das outras vagas, segundo definido pelo Exmo. Juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC.
- 8.2.** As reuniões da CJ-PLC, conforme previsto no edital, serão públicas de modo a garantir ampla participação nas discussões.
- 8.3.** Os casos omissos serão dirimidos pelo Exmo. Juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC.
- 8.4.** Este Edital entrará em vigor a partir da data de sua publicação.

## **Anexo I – Formulário de Inscrição**

Vaga para qual a candidata deseja concorrer dentre as previstas nas alíneas (f) a (j) do inciso II do art. 4º do Regimento Interno da CJ-PLC:	
Nome da entidade da sociedade civil organizada:	
CNPJ:	
Endereço:	
Telefone:	
E-mail:	
Nome do Presidente da entidade:	
CPF do Presidente da entidade:	
Telefone do Presidente da entidade:	
E-mail do Presidente da entidade:	

EXMO. SR. DR. JUIZ FEDERAL DA 6ª VARA FEDERAL DE FLORIANÓPOLIS/SC

Processo nº 5012843-56.2021.4.04.7200

**ONG COSTA LEGAL, ASSOCIAÇÃO FLORIANOPOLITANA DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS – UFECO e ASSOCIAÇÃO PACHAMAMA**, já devidamente qualificadas nos autos em epígrafe, vêm, respeitosamente, perante V. Exa., por seus procuradores signatários (assistência jurídica GPDA e OJE, ambos da UFSC), nos moldes determinados (Evento 425, 459, 460 e 461), se manifestar nos seguintes moldes:

Em atendimento à determinação de Vossa Excelência (Ev. 425), apresenta-se a lista dos representantes das instituições que compõem a CJ-PLC:

<b><u>INSTITUIÇÃO</u></b>	<b><u>REPRESENTANTE</u></b>	<b><u>Indicação no processo</u></b>
<b>Município de Florianópolis</b>	<p>COMDEMA (Conselho Municipal do Meio Ambiente)": <u>Beatriz Campos Kowalski</u>, Secretária Geral do COMDEMA e Superintendente da FLORAM, por delegação do Ilmo. Sr. Presidente, nos termos do art. 11, XII, do seu Regimento Interno (Art. 11. São atribuições do presidente: XII - representar o COMDEMA em juízo e fora dele, ou delegar a sua representação).</p> <p>Defesa Civil de Florianópolis": <u>Luiz Eduardo Machado</u>, Diretor, e Alexandre João Vieira, Gerente de Operações.</p> <p>Departamento de Unidades de Conservação - DEPUC/FLORAM": <u>Aracido de Freitas Barbosa Neto</u>, Geógrafo, DEPUC/FLORAM, Chefe da Divisão de Administração de UCs/FLORAM.</p> <p>Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC/FLORAM": <u>Ademar Alfonso Mombach</u>, Geólogo, DILIC/FLORAM.</p> <p>Grupo Técnico da FLORAM, instaurado, pela Portaria no 004/2021": Alessandra Pellizzaro Bento, Bióloga, DILIC/FLORAM e integrante do Grupo Técnico da FLORAM.</p>	Ev. 186
<b>Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM)</b>	COMDEMA (Conselho Municipal do Meio Ambiente)": <u>Beatriz Campos Kowalski</u> , Secretária Geral do COMDEMA e Superintendente da FLORAM, por delegação do Ilmo. Sr. Presidente, nos termos do art.	Ev. 186

	<p>11, XII, do seu Regimento Interno (Art. 11. São atribuições do presidente: XII - representar o COMDEMA em juízo e fora dele, ou delegar a sua representação).</p> <p>Defesa Civil de Florianópolis": <u>Luiz Eduardo Machado</u>, Diretor, e Alexandre João Vieira, Gerente de Operações.</p> <p>Departamento de Unidades de Conservação - DEPUC/FLORAM": <u>Aracídio de Freitas Barbosa Neto</u>, Geógrafo, DEPUC/FLORAM, Chefe da Divisão de Administração de UCs/FLORAM.</p> <p>Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC/FLORAM": <u>Ademar Alfonso Mombach</u>, Geólogo, DILIC/FLORAM.</p> <p>Grupo Técnico da FLORAM, instaurado, pela Portaria no 004/2021": Alessandra Pellizzaro Bento, Bióloga, DILIC/FLORAM e integrante do Grupo Técnico da FLORAM.</p>	
<b>Estado de Santa Catarina</b>	"Gabinete do Secretário de Estado do Desenvolvimento Sustentável, indicando a <u>Diretoria de Biodiversidade e Clima, da Secretaria executiva do Meio Ambiente (SEMA)</u> , para participar da Câmara Judicial, documento anexo."	Ev. 199:
<b>Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA)</b>	<p><u>Servidora Bianca Damo Ranzi</u>, Engenheira Sanitarista e Ambiental (<a href="mailto:biancaranzi@ima.sc.gov.br">biancaranzi@ima.sc.gov.br</a>),</p> <p><u>Armisthon Apolonio</u> - Conselho Consultivo do PAERVE</p>	Ev. 192; Ev. 177
<b>Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC)</b>	<p><u>Luiza Kaschny Borges Burgardt</u>, CPF: 085.797.999-02, engenheira ambiental e sanitária, gerente de fiscalização ARES, e-mail: <a href="mailto:luiza@aresc.sc.gov.br">luiza@aresc.sc.gov.br</a></p> <p><u>Gelter Sandro Muller</u>, CPF: 611.393.949-91 engenheiro sanitário e ambiental, como suplente, e-mail: <a href="mailto:gelter@aresc.sc.gov.br">gelter@aresc.sc.gov.br</a></p>	Ev. 187:
<b>Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN)</b>	<p><u>Eng. Químico Alexandre Bach Trevisan</u>, CREA/SC SC 083503-5, Tel. (48) 3221-5761</p> <p><u>Eng. Sanitarista Rodrigo Silva Maestri</u>, CREA/SC 064354-1, Tel. (48) 3221-5051 / (48) 98444-7165</p>	Ev. 189:
<b>União</b>	<u>Eder Mauricio Pezzi Lopez</u>	Ev. 179
<b>Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)</b>	<p>Titular: <u>Leonardo Tomaz da Silva</u> (Matrícula 1727550)</p> <p>Suplente: <u>George Porto Ferreira</u> (Matrícula 1423250)</p>	Ev. 207 – EMAIL2:

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	<u>Representante do Centro TAMAR-ICMBio</u>	Ev. 27
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)	Senhora <u>Regina Helena, Chefe da Divisão Técnica desta Superintendência</u>	Ev. 185 – OUT3
ONG Costa Legal	<u>Esdras Pio da Luz</u> (CPF 465.452.718-20); Suplente: <u>Fernando Flores Pereira</u> (CPF: 044.346.039-65)	Apresentado neste momento
Associação Florianopolitana das Entidades Comunitárias (UFECO)	<u>Alencar Valmor Viganó</u> (CPF: 01664427988)	Apresentado neste momento
Associação Pachamama	<u>Karen Mainardes Knor</u> (CPF: 297.298.338-69)	Apresentado neste momento
Associação Nacional dos Atingidos por Barragens (ANAB)	<u>Rodrigo Timm Seferin</u> (OAB/SC 51.110); <u>Efendy Emiliano Maldonado Bravo</u> (OAB/RS no 82.227)	Ev. 169
Comunidade acadêmica, representada por laboratórios técnicos e grupos de pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Prof. <u>José Rubens Morato Leite</u> , coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA/UFSC); Prof. <u>Paulo Horta</u> , representante do projeto Ecoando Sustentabilidade (UFSC)	Apresentado neste momento
Entidade representante de moradores	<u>Associação dos Moradores da Lagoa da Conceição (AMOLA)</u> , representada por Bruno Negri (CPF 041.839.889-50)	Ev. 454
Entidade representante de pescadores;	—	
Entidade de defesa do meio ambiente	<u>Instituto Carakura</u> , representada por Andrea de Oliveira (CPF 020.804.599-61) <u>Instituto APRENDER Ecologia</u> , representada por Fabricio Basilio Almeida (CPF 983.641.110-00) <u>Associação de Vela e Preservação Ecológica da Lagoa da Conceição (AVELISC)</u> , representada por Jerry Gildo Conceição (CPF 665.458.709-04)	Ev. 453; Ev. 455; Ev. 456.
Entidade representante de populações tradicionais	—	
Entidade representante do segmento empresarial local	—	

<b>MPSC</b>	<u>32ª Promotoria de Justiça da Capital-SC</u>	
<b>MPF</b>	<u>Dra. Analucia de Andrade Hartman</u>	

Considerando que não houve pedido de habilitação para vagas destinadas às entidades representantes de pescadores, populações tradicionais e do segmento empresarial local previstas, respectivamente, nas alíneas "g", "i" e "j" do Regimento Interno da CJ-PLC, entendem as associações autoras ser o caso de preenchimento dessas pelas entidades inscritas para ocupar a vaga correspondente à "defesa do meio ambiente, **nos termos do item "8.1" do Edital (Ev. 442).**

Não obstante, sem prejuízo do imediato início das atividades da CJ-PLC, entendem também as associações autoras que, considerando a importância de assegurar ampla participação e representatividade, seja oportunamente realizada nova publicação de novo Edital restrito a habilitação de entidade representante de pescadores, populações tradicionais ou de segmento empresarial local, nos termos do Regimento Interno da CJ-PLC.

Diante do exposto, **REQUER-SE:**

**(i)** a juntada do Regimento Interno consolidado conforme homologado por Vossa Excelência em sede de audiência (Ev. 423);

**(ii)** a homologação dos representantes indicados pelos órgãos e entidades que compõem a CJ-PLC, nos termos do §3º do art. 4º do Regimento Interno da CJP-LC, sem prejuízo de alteração a qualquer tempo em caso de necessidade;

**(iii)** a homologação dos resultados do Edital de seleção e ingresso das respectivas instituições na CJ-PLC;

**(iv)** a designação de audiência de instalação da CJ-PLC, com a intimação dos órgãos e entidades que a compõem;

**(v)** seja oportunamente realizada publicação de novo Edital restrito às vagas remanescentes (alíneas "g", "i" e "j" do Regimento Interno da CJ-PLC);

Nestes Termos,  
Pedem Deferimento.

Florianópolis/SC, 08 de agosto de 2022.

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite  
Coordenador do GPDA/UFSC

Larissa Verri Boratti  
OAB/RS nº 61.731

Luiz Fernando R. Borges  
OAB/SC nº 48.212

Marcelo Pretto Mosmann  
OAB/RS nº 72.790

Humberto F. F. C. M. Filpi  
OAB/SC nº 43.734

Iasna Chaves Viana  
OAB/CE no 34.534

## **REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO (CJ-PLC)**

(Homologado pelo Exmo. Juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis em 12/04/2022;  
Evento 423 nos autos da ACP Estrutural n. 5012843-56.2021.4.04.7200/SC)

### **DA FINALIDADE**

**Artigo 1º** - A Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), instituída por decisão datada de 11/06/2021, no âmbito da Ação Civil Pública no 5012843-56.2021.4.04.7200, que tramita junto à 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC, tem como finalidade assessorar o Juízo na adoção de medidas estruturantes necessárias para garantir a integridade ecológica da Lagoa da Conceição, localizada no município de Florianópolis/SC, por meio de uma governança ecológica.

**Artigo 2º** - A CJ-PLC deverá responder aos questionamentos do Juízo, bem como poderá elaborar relatórios técnicos e propor critérios técnicos e programa de ações de prevenção e recuperação do ecossistema da Lagoa da Conceição.

**Parágrafo único** - As atividades e ações da CJ-PLC se desenvolverão em observância às delimitações de competência e atribuições legais conferidas a cada um de seus membros.

**Artigo 3º** - A sugestão de medidas estruturantes necessárias para garantir a integridade ecológica da Lagoa da Conceição e a efetividade de direitos fundamentais correlatos serão contidas em Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC), a ser discutido, elaborado, executado, monitorado e concluído pela CJ-PLC, com o aval do Juízo, considerando os seguintes objetivos específicos:

**I** - Reunir informações referentes a ações, estudos, diagnósticos e medidas que já foram ou que estão sendo tomadas pelos réus, interessados e outros órgãos e comitês para fins de discussão e implementação coordenada das respectivas propostas;

**II** - Diagnosticar e identificar os problemas estruturais existentes que atingem a integridade ecológica da Lagoa da Conceição e a efetividade de direitos fundamentais correlatos;

**III** - Sugerir diretrizes e prioridades para o enfrentamento do problema estrutural existente, englobando diversas áreas: (i) uso e ocupação do solo, (ii) saneamento e recursos hídricos, (iii) biodiversidade, (iv) áreas ambientalmente protegidas — Unidades de Conservação, APP, remanescentes de mata atlântica —, (v) redução do risco de desastres, (vi) patrimônio sociocultural e (vii) questões atinentes às mudanças climáticas;

**IV** - Sugerir a designação de um Guardiã dos direitos e interesses da Lagoa da Conceição com a função de assegurar que a sua existência (integridade



ecológica) seja considerada, preservada, mantida, conservada, restaurada e protegida;

**V** - Sugerir cronograma de prazos e metas apropriados para a urgência do problema, englobando ações coordenadas, eficientes e eficazes, com hierarquização de medidas prioritárias;

**VI** - Sugerir ações e medidas específicas a serem executadas pelos entes públicos que compõem a CJ-PLC, respeitando as suas respectivas competências;

**VII** - Executar e implementar as ações definidas de forma coordenada, eficiente e eficaz;

**VIII** - Monitorar a implementação das medidas estruturais previstas no PJ-PLC, bem como de seus resultados, inclusive mediante a apresentação de relatórios ao Juízo com periodicidade trimestral, e, caso se entenda pertinente, através do emprego de indicadores ambientais, socioeconômicos e de efetividade do direito aplicável ao caso;

**XI** - Avaliar os resultados obtidos visando a adoção de outras medidas ou eventual alteração, revisão e atualização das que estejam sendo tomadas;

**X** - Assegurar ampla participação e amplo acesso a discussões, informações, diagnósticos, planos e ações.

**Parágrafo único** - A Câmara não irá criar ou determinar nenhuma despesa aos órgãos públicos, mas terá a liberdade de propor sugestões.

## DA COMPOSIÇÃO

**Artigo 4º** - A Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) compõe-se de órgãos governamentais (administração pública federal, estadual e municipal) e representantes da sociedade civil organizada, de forma paritária, acrescidos de 02 (dois) membros do Ministério Público, no total de 22 (vinte e dois) membros, sendo assim integrada:

**I** - Representantes de órgãos governamentais (administração pública federal, estadual e municipal), incluindo os réus da ação:

- a) Município de Florianópolis;
- b) Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM);
- c) Estado de Santa Catarina;
- d) Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA);
- e) Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC);
- f) Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN);
- g) União, por meio da sua Procuradoria-Regional da 4ª Região;
- h) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA);
- i) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio);

j) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN);

**II** - Representantes da sociedade civil organizada, incluindo as entidades autoras da ação:

- a) ONG Costa Legal;
- b) Associação Florianopolitana das Entidades Comunitárias (UFECO);
- c) Associação Pachamama;
- d) Associação Nacional dos Atingidos por Barragens (ANAB);
- e) Comunidade acadêmica, representada por laboratórios técnicos e grupos de pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC);
- f) 01 entidade representante de moradores;
- g) 01 entidade representante de pescadores;
- h) 01 entidade de defesa do meio ambiente;
- i) 01 entidade representante de populações tradicionais;
- j) 01 entidade representante do segmento empresarial local;

**III** - Membros do Ministério Público:

- a) Ministério Público do Estado de Santa Catarina;
- b) Ministério Público Federal.

**§ 1º** - As vagas correspondentes às alíneas (f) a (j) do inciso II serão preenchidas a partir de publicação de edital pelo Juízo, que deverá considerar, como parâmetros mínimos para a escolha, critérios locais e de representatividade.

**§ 2º** - Os órgãos e entidades indicados nos incisos (I) e (II) poderão atuar na CJ-PLC através da participação de mais de um representante ou profissional técnico, bem como contar com suporte de assessoria técnica ou científica.

**§ 3º** - Após indicação dos representantes pelos órgãos e entidades que compõem a CJ-PLC, sua nomeação será homologada pelo Juízo.

**§ 4º** - A participação dos membros é atividade não remunerada, cabendo aos órgãos e às entidades que representam o custeio de eventuais despesas de deslocamento e estadia, porventura devidas nos termos de sua legislação respectiva.

## DO FUNCIONAMENTO

**Artigo 5º** - Realização de reuniões ordinárias com periodicidade não superior a 60 (sessenta) dias, podendo o Juízo ou qualquer dos membros solicitar convocação de reunião extraordinária com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

**Artigo 6º** - As reuniões serão públicas, podendo ser virtuais ou presenciais, devendo a divulgação das convocações ser realizada com antecedência mínima de 05 (cinco) dias, por meio do website oficial da CJ-PLC, sem prejuízo da adoção concomitante de outros meios de comunicação.

**Artigo 7º** - Na reunião de instauração dos trabalhos, será eleita a Presidência da CJ-PLC, a ser exercida conjuntamente por um representante dos órgãos governamentais e um representante da sociedade civil organizada, com mandato de 06 (seis) meses, sendo possível renovação por igual período, que ficará responsável por organizar as convocações de reuniões, o cronograma de ação e a gestão dos documentos produzidos.

**Artigo 8º** - Na reunião de instauração dos trabalhos será, ainda, discutida e aprovada proposta de Regimento Interno, a ser homologada pelo Juízo, bem como iniciados os trabalhos para a elaboração do Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC)

**Artigo 9º** - Deverá ser elaborado relatório trimestral de atividades, a ser submetido ao Juízo.

**Parágrafo único** - O primeiro relatório mencionado no *caput*, a ser apresentado no prazo de 03 (três) meses a contar da reunião de instauração dos trabalhos, consistirá no diagnóstico e na identificação dos problemas estruturais existentes que atingem a integridade ecológica da Lagoa da Conceição e a efetividade de direitos fundamentais correlatos, e buscará sistematizar as informações referentes a ações, estudos, diagnósticos e medidas que já foram ou que estão sendo tomadas pelos réus, interessados e outros órgãos e comitês para fins de discussão e implementação coordenada das respectivas propostas.

**Artigo 10** - Poderão ser instituídos Grupos de Trabalho (GTs) específicos, com o aval do Juízo, para fins de facilitar o funcionamento da CJ-PLC e a implementação do PJ-PLC.

**Artigo 11** - Caso necessário deliberação, esta se dará por maioria simples dos presentes, sendo que cada órgão ou entidade que compõe a CJ-PLC terá direito a um voto, independentemente do número de representantes ou participantes indicados.

**Artigo 12** - Na hipótese de haver discordância sobre temas e ações submetidos à CJ-PLC, correspondentes manifestações, atas, estudos e pareceres devem conter, expressa e documentalmente, registro das opiniões e posicionamentos de cada membro, sempre que solicitado.

## DO REGISTRO E DA COMUNICAÇÃO DOS ATOS

**Artigo 13** - Os atos realizados no âmbito da CJ-PLC, assim como informações relevantes sobre trabalhos desenvolvidos, estudos técnicos, relatórios e fases de implementação do PJ-PLC deverão ser registrados e disponibilizados em sítio *web*.

**Parágrafo único** - Até a implementação do sítio *web*, o registro e a comunicação dos atos e das informações mencionadas no caput deverão ser publicizados nos próprios autos da Ação Civil Pública no5012843-56.2021.4.04.7200.

## DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

**Artigo 14** - Serão realizadas audiências públicas, sob a presidência do Exmo. Juízo, previamente à aprovação do PJ-PLC, assegurando a participação da comunidade.

**§ 1º** - As datas para a realização das audiências públicas deverão ser agendadas com no mínimo 30 (trinta) dias de antecedência e publicizadas para fins de garantir o mais amplo conhecimento público.

**§ 2º** - Poderão ser realizadas outras audiências públicas em outras fases do PJ-PLC, por meio de solicitação de qualquer um dos membros da CJ-PLC, devidamente motivada, que será objeto de análise e decisão por parte do Juízo.

## DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

**Artigo 15** - O presente Regimento poderá ser alterado a qualquer tempo mediante proposta de qualquer um dos seus membros, desde que tal ato seja realizado em reunião extraordinária convocada para este fim, com 30 (trinta) dias de antecedência, sendo todas as propostas submetidas à aprovação e homologação do Exmo. Juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC.

**Artigo 16** - Omissões e dúvidas relacionadas à interpretação e aplicação deste Regimento Interno serão submetidas ao Exmo. Juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC.

**Artigo 17** - Para a realização de reuniões, audiências públicas e demais atos pela CJ-PLC poderão ser utilizados meios eletrônicos como videoconferência, transmissão pela internet ou outros.

**Artigo 18** - O exercício das funções de membro da CJ-PLC é gratuito e considerado como prestação de serviços relevantes ao Poder Público.

**Artigo 19** - Este Regimento entra em vigor na data de sua homologação judicial.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária de Santa Catarina**  
**6ª Vara Federal de Florianópolis**

Rua Paschoal Apóstolo Pitsica, 4810, 2º Andar - Bairro: Agronômica - CEP: 88025-255 -  
Fone: (48)3251-2565 - Email: scflp06@jfsc.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5012843-56.2021.4.04.7200/SC**

**AUTOR:** ASSOCIACAO NACIONAL DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**AUTOR:** ASSOCIACAO PACHAMAMA

**AUTOR:** ONG COSTA LEGAL

**AUTOR:** UNIAO FLORIANOPOLITANA DAS ENTIDADES COMUNITARIAS UFECO

**RÉU:** MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC

**RÉU:** AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANTA CATARINA - ARESC

**RÉU:** COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN

**RÉU:** ESTADO DE SANTA CATARINA

**RÉU:** FUNDAÇÃO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE FLORIANÓPOLIS - FLORAM

**RÉU:** INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA - IMA - NOVA DENOMINAÇÃO DO FATMA

**DESPACHO/DECISÃO**

Restou consignado em audiência (Evento 423):

(...)

*As partes entraram em consenso acerca da redação do Regimento Interno, mas o Município, a FLORAM, a CASAN e o Estado de SC salientaram que não abrem mão da decisão proferida pelo TRF4.*

*As partes chegaram a um consenso de que a minuta do Regimento Interno não contraria as decisões dos Agravos de Instrumento interpostos.*

*Isto posto, acolho o pedido da parte autora para HOMOLOGAR o Regimento Interno da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) e HOMOLOGO a proposta definitiva quanto à composição da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC).*

*O Município pediu prazo para consultar o Procurador Geral do Município acerca dos termos que foram decididos e manifestar aceitação expressa do Município.*

*O Juiz decidiu: concedo o prazo de 5 dias para o Município de Florianópolis realizar tal consulta junto ao Procurador-Geral do Município.*

*Providencie-se a publicação do Edital nos termos do parágrafo 1º do art. 4º do Regimento Interno. Após, venham os autos conclusos para homologação dos participantes da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC).*

*As partes e seus procuradores (presentes à audiência) foram regularmente intimados.*

Diante disso, os autores foram intimados para (Evento 425):

*a) providenciarem a elaboração do edital, no prazo de 15 dias, referente a composição dos representantes correspondentes às alíneas (f) a (j) do inciso II do art. 4º do regimento interno da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) para fins de publicação por este Juízo.*

*b) informarem os nomes dos demais representantes que farão parte da composição da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), no prazo de até 60 dias.*

*Após, venham os autos conclusos para homologação dos participantes da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC).*

A UFECO e a Associação Pachamama apresentaram o edital referente à composição dos representantes correspondentes às alíneas (f) a (j) do inciso II do art. 4º do Regimento Interno da CJ-PLC (Evento 439).

Desse modo, foi determinada a publicação do Edital (Evento 441).

O edital foi disponibilizado no Diário Eletrônico do dia 3-6-2022 (Evento 446), bem como foi publicado no Portal da JFSC a notícia relativa à Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (Evento 449).

Os interessados em compor a CJ-PLC encaminharam as documentações por e-mail, que foram anexada aos autos (Eventos 453 a 456).

O Ministério Público Federal manifestou-se pelo prosseguimento do feito (Evento 472).

A ONG Costa Legal, a UFECO e a Associação Pachamama apresentaram a lista dos representantes das instituições que compõem a CJ-PLC (Evento 479). Tendo em vista que não houve pedido de habilitação para vagas destinadas às entidades representantes de pescadores, populações tradicionais e do segmento empresarial local, *entendem as associações autoras ser o caso de preenchimento dessas pelas entidades inscritas para ocupar a vaga correspondente à "defesa do meio ambiente, nos termos do item "8.1" do Edital (Ev. 442). (...) considerando a importância de assegurar ampla participação e representatividade, seja oportunamente realizada nova publicação de novo Edital restrito a habilitação de entidade representante de pescadores, populações tradicionais ou de segmento empresarial local, nos termos do Regimento Interno da CJ-PLC.* Por fim, formularam os seguintes pedidos:

Diante do exposto, REQUER-SE:

*(i) a juntada do Regimento Interno consolidado conforme homologado por Vossa Excelência em sede de audiência (Ev. 423);*

*(ii) a homologação dos representantes indicados pelos órgãos e entidades que compõem a CJ-PLC, nos termos do §3º do art. 4º do Regimento Interno da CJP-LC, sem prejuízo de alteração a qualquer tempo em caso de necessidade;*

*(iii) a homologação dos resultados do Edital de seleção e ingresso das respectivas instituições na CJ-PLC;*

*(iv) a designação de audiência de instalação da CJ-PLC, com a intimação dos órgãos e entidades que a compõem;*

*(v) seja oportunamente realizada publicação de novo Edital restrito às vagas remanescentes (alíneas "g", "i" e "j" do Regimento Interno da CJ-PLC);*

**Decido.**

Designo a secretaria data e hora para a realização da audiência para a homologação dos resultados do Edital e a instalação da CJ-PLC.

Intimem-se as partes e os órgãos e entidades que passarão a compor a CJ-PLC. A audiência deverá ser realizada em local apropriado.

---

Documento eletrônico assinado por **MARCELO KRÁS BORGES, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **720009089614v15** e do código CRC **6b70afd4**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): MARCELO KRÁS BORGES  
Data e Hora: 13/9/2022, às 19:46:50

---

**5012843-56.2021.4.04.7200**

**720009089614 .V15**