

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO**

DIEGO RESCHETTE SPAGNOLLI

**COLABORAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DECISÃO NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS
AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE PRÁTICA A PARTIR DO CASO DA “AÇÃO CIVIL
PÚBLICA DA LAGOA DA CONCEIÇÃO”**

**PONTA GROSSA
2026**

DIEGO RESCHETTE SPAGNOLLI

**COLABORAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DECISÃO NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS
AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE PRÁTICA A PARTIR DO CASO DA “AÇÃO CIVIL
PÚBLICA DA LAGOA DA CONCEIÇÃO”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre Profissional em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Reshad Tawfeiq
Coorientador: Prof. Dr. Antônio César Bochenek

**PONTA GROSSA
2026**

S733 Spagnolli, Diego Reschette
Colaboração, participação e decisão nas demandas estruturais ambientais:
uma análise prática a partir do caso da "Ação Civil Pública da Lagoa da
Conceição" / Diego Reschette Spagnolli. Ponta Grossa, 2026.
233 f.

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito - Área de Concentração:
Teorias e Práticas Jurídicas em Perspectiva Translacional), Universidade
Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Reshad Tawfeiq.

Coorientador: Prof. Dr. Antônio César Bochenek.

1. Direito ambiental. 2. Colaboração processual. 3. Processo estrutural. 4.
Participação processual. 5. Lagoa da Conceição (Florianópolis, SC). I. Tawfeiq,
Reshad. II. Bochenek, Antônio César. III. Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Teorias e Práticas Jurídicas em Perspectiva Translacional. IV.T.

CDD: 340

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
Av. General Carlos Cavalcanti, 4748 - Bairro Uvaranas - CEP 84030-900 - Ponta Grossa - PR - <https://uepg.br>

TERMO DE APROVAÇÃO

Diego Reschette Spagnolli

Colaboração, participação e decisão nas demandas estruturais ambientais: uma análise prática a partir do caso da "Ação Civil Pública da Lagoa da Conceição".

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós Graduação Profissional em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa 05 de maio de 2026

Membros da Banca:

Documento assinado digitalmente
gov.br RESHAD TAWFEIQ
Data: 05/05/2026 14:54:41-0300
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

Prof. Dr. Reshad Tawfeiq - (UEPG) – Presidente

Prof. Dr. Antônio César Bochenek – (UEPG) - Coorientador

JORDAO
VIOLIN:00900198907
Prof. Dr. Jordão Violin - (PUC-PR)

Digitally signed by JORDAO
VIOLIN:00900198907
Date: 2026.05.21 16:38:10 -03'00'

Prof. Me. Ludmilo Sene – (UEPG)

Profa. Dra. Adriana Timoteo dos Santos – (UEPG) - Suplente

Documento assinado digitalmente
gov.br LUDMILO SENE
Data: 21/05/2026 16:09:29-0300
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

Documento assinado digitalmente
gov.br ANTONIO CESAR BOCHENEK
Data: 21/05/2026 17:11:53-0300
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

À minha família, Fábio, Valéria, Gabriel e Tamires.

AGRADECIMENTOS

Nenhuma construção acadêmica é individual. Foi o que me ensinou o orientador desta pesquisa, o professor Reshad Tawfeiq, no primeiro encontro para debater o então projeto de dissertação que culminou neste trabalho. Ao final do trajeto, percebo o quanto isso reflete a realidade. A dissertação é uma consequência. O resultado de uma operação complexa, permeada por outras pessoas muito mais capazes e brilhantes; a soma de um conjunto de leituras, experiências, debates, aulas, e da inspiração e apoio de vários outros. Seria impossível citá-los nominalmente. Registro, então, este agradecimento na figura de algumas dessas pessoas especiais.

Primeiro, aos meus pais, Fábio e Valéria. Mais que me dar a bênção da vida, vocês deram as suas vidas pela minha. Se hoje caminho tranquilo, é porque vocês pavimentaram a estrada a duras penas. É impossível descrever a gratidão e amor que sinto por tudo que representam e fizeram.

Ao meu irmão, Gabriel, meu melhor amigo. Obrigado por sempre me apoiar e fazer questão de me incluir na sua vida. Tento ser melhor a cada dia para servir como exemplo para a sua jornada - e me orgulho cada vez mais dela.

À Tami, por todo o amor e parceria. Nada disso existiria sem você. Obrigado por confiar em mim quando eu mesmo não acreditava na minha capacidade. Por reacender em mim o amor pela pesquisa acadêmica. Por me levantar nas horas difíceis, e comemorar comigo nas conquistas. Por compartilhar as noites e madrugadas em claro, na árdua tarefa de avançar na pesquisa. Foi muito especial viver o Mestrado em conjunto, e poucos sentimentos na vida serão melhores do que encerrar esse ciclo da mesma forma, e te ver ostentar o título de Mestre. Este trabalho é nosso.

À minha família em geral, com especial menção à minha avó Marle (*in memoriam*), e meu avô José, meus primeiros exemplos de vida; e à família Limurci, que sempre me recebeu com carinho.

Ao orientador da pesquisa, o professor Reshad Tawfeiq, que me acolheu e abriu as portas do Mestrado em Direito da UEPG. Faltam-me palavras para agradecer por toda sua orientação e mentoria. Seu conhecimento e competência só não superam sua gentileza e amor pela profissão. Obrigado por acreditar na pesquisa, encontrando e indicando caminhos de diálogo entre seus temas de estudo e aqueles que me propus a investigar; e por acreditar em mim, permitindo que eu participasse de experiências acadêmicas tão ricas. Seu exemplo me inspira. Serei eternamente grato.

Ao coorientador da pesquisa, o professor e juiz federal Antônio César Bochenek, de comprometimento incansável com a docência e a magistratura, e um dos grandes teóricos e práticos do processo estrutural no país. Obrigado por me conceder a honra de, além de contribuir tanto para esta pesquisa, permitir que trabalhássemos em conjunto na análise de temas tão importantes para o futuro da matéria. Orgulha-me imensamente fazer parte deste novo e rico projeto de transformação da UEPG em um centro de pesquisas em processos estruturais, e não haveria pessoa melhor para liderá-lo.

À dra. Roseane Cristina de Aguiar Almeida, juíza de direito de atuação irrepreensível, modelo a todos ao seu redor, e a quem devo mais do que é possível expressar em um simples parágrafo. Não é exagero dizer que sua generosidade e confiança na minha capacidade mudaram minha vida. Obrigado por demonstrar diariamente que autoridade não é sinônimo de intransigência.

Aos amigos que carregou de outros momentos da vida, e aos que fiz ao longo do Mestrado. Não posso deixar de agradecer especialmente às “Formigas” de Curitiba, que tornaram mais leve essa fase tão turbulenta. Destaco, entre tantas pessoas especiais, o amigo Fabiano Machado, ídolo do esporte nacional e um ser humano extraordinário, e a amiga Maria Luísa Funes (Malu), prodígio do grupo, e minha dupla de estudos, apresentações e desafios durante o Mestrado.

Aos professores que compõem essa banca, que gentilmente tomaram tempo de suas corridas agendas, e tanto contribuíram com suas considerações e ensinamentos desde a banca de qualificação:

Ao professor Ludmilo Sene, jurista brilhante e docente de merecido renome, além de profundo conhecedor do Direito Processual Civil, com destaque a sua preocupação com as funções do processo para a realização dos fins sociais.

Ao professor Jordão Violin, docente e profissional de trajetória formidável. Um dos principais teóricos do processo estrutural no país, grande referência na relação entre os sistemas brasileiro e norte-americano, e que tanto qualifica este trabalho com seus notáveis conhecimentos a respeito do processo e do Direito Constitucional.

Agradeço aos professores pela leitura atenta do material de qualificação, pelos preciosos apontamentos para melhora da pesquisa, e por comporem agora a banca de defesa. É uma honra e um privilégio contar com suas contribuições.

Deixo também meu agradecimento a outros exemplos que tive durante o caminho, e que me permitiram chegar até aqui.

Ao dr. Fernando Alcântara Castelo, procurador do Estado do Paraná, meu primeiro chefe, que sempre me incentivou a estudar e progredir na pesquisa acadêmica. Ao dr. Irineu Stein Júnior, juiz de direito, e a todo seu gabinete, por me mostrarem a beleza do Direito e da atividade jurisdicional na prática. Ao dr. Christopher Alexander Roisin, juiz de direito, por me ensinar que coisas boas acontecem aos que se preparam, e permitir que eu desse um passo adiante na minha vida e carreira profissional. Minha mais sincera gratidão.

Às professoras Rita de Cássia Resquetti Tarifa Espolador e Daniela Braga Paiano, que me proporcionaram minha primeira oportunidade de pesquisar e publicar academicamente.

À Universidade Estadual de Ponta Grossa e a todos os professores do Programa de Mestrado Profissional em Direito, por, com toda a excelência da universidade pública, gratuita e de qualidade, fazerem com que essa pesquisa fosse possível.

Por último, mas não menos importante, a Deus, por guiar-me e guardar-me durante a jornada.

A natureza obriga. O homem dispõe; a terra se
impõe. Desde sempre ouvi que Deus perdoa
sempre; o ser humano perdoa às vezes.
A natureza não perdoa, nunca.

(Min. Cármen Lúcia).

As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei.

(Carlos Drummond de Andrade)

RESUMO

Os processos estruturais são parte da atual realidade de controle e efetivação de direitos pela via judicial, que exige uma nova conformação da relação processual, capaz de legitimar e racionalizar a intervenção do juiz no campo das políticas públicas, sem ignorar a necessidade de garantir a participação democrática dos interessados. Um dos principais campos em que o fenômeno descrito se manifesta é o dos litígios ambientais. Nesse contexto, a pesquisa aborda a participação, colaboração e decisão no processo estrutural ambiental, tomando como caso para estudo a Ação Civil Pública da Lagoa da Conceição, no intuito de averiguar se o processo estrutural, por seus instrumentos e mecanismos próprios, e por suas características democráticas e colaborativas, apresenta-se como modelo processual constitucionalmente adequado para resolver litígios ambientais complexos. Utiliza-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental, e com a adoção de técnica de pesquisa translacional em Direito. Por conta disso, o estudo é feito em cinco capítulos. Os três primeiros formam a base teórica da pesquisa: o primeiro, voltado à análise da relação entre processo estrutural e o Estado Social; o segundo abordando os aspectos participativos e colaborativos do processo estrutural; e o terceiro o caráter processual colaborativo em litígios ambientais complexos. O quarto capítulo tem caráter prático, examinando o caso para estudo escolhido, com destaque às técnicas colaborativas adotadas. Já o capítulo final realiza o movimento de retorno à teoria, repensando aspectos teóricos a partir dos desafios oferecidos pela prática. Dos achados da pesquisa constata-se que o processo estrutural representa instrumento viável e possível para a realização dos escopos do processo na resolução dos litígios complexos e multipolares ligados ao meio ambiente, e que é regido por um viés colaborativo e participativo dos sujeitos. No entanto, percebem-se desafios de ordem prática, especialmente no que diz respeito à resistência dos entes públicos, à adequada notificação e informação dos interessados, e ao equilíbrio entre decisão e participação em colegiados ambientais. Defende-se, nestes temas, a necessidade de repensar a teoria: as estratégias de cumprimento das decisões estruturais devem ser preferencialmente colaborativas, mas há espaço para posturas competitivas e subsidiariamente diretivas, na hipótese de resistência dos réus; os meios de notificação e informação devem ser ampliados e compatíveis com os grupos a que se destinam; e os comitês ambientais judiciais devem estar atrelados à realização instrumental da participação em medidas concretas. A pesquisa não se esgota neste trabalho, dada a complexidade e constante evolução do tema, mas são apresentados pontos de partida para repensar, sob a ótica instrumental, o modelo estrutural colaborativo em litígios ambientais complexos.

Palavras-chave: Processo estrutural. Participação processual. Lagoa da Conceição. Direito ambiental. Colaboração processual.

ABSTRACT

Structural injunctions constitute part of the contemporary reality of judicial control and enforcement of rights, which demands a reconfiguration of the procedural relationship capable of legitimizing and rationalizing judicial intervention in the sphere of public policies, without disregarding the need to ensure the democratic participation of interested parties. One of the main fields in which the described phenomenon manifests is that of environmental litigation. In this context, the research addresses participation, collaboration, and decision-making within environmental structural litigation, taking as a case study the Public Civil Action concerning Lagoa da Conceição, with the aim of verifying whether structural injunctions, by virtue of their own instruments and mechanisms, as well as their democratic and collaborative characteristics, constitute a procedurally and constitutionally adequate model for resolving complex environmental disputes. The study employs the deductive method, based on bibliographic and documentary research, and adopts a translational research technique in Law. Accordingly, the analysis is structured into five chapters. The first three chapters provide the theoretical foundation of the research: the first examines the relationship between structural litigation and Welfare State; the second addresses the participatory and collaborative dimensions of structural injunctions; and the third analyzes the collaborative procedural character in complex environmental disputes. The fourth chapter adopts a practical approach, examining the selected case study, with emphasis on the collaborative techniques employed. The final chapter returns to the theoretical framework, reassessing theoretical aspects in light of the challenges from practice. The findings indicate that structural litigation represents a viable and feasible instrument for achieving the purposes of the judicial process in resolving complex and multipolar environmental disputes, being guided by a collaborative and participatory orientation among the procedural subjects. Nevertheless, practical challenges are identified, particularly in regard to the resistance of public entities, the adequate notification and dissemination of information to interested parties, and the balance between decision-making and participation within environmental collegiate bodies. In light of these issues, the research argues for the need to revisit the theoretical framework: strategies for the implementation of structural decisions should preferably be collaborative, although there remains room for competitive approaches and, subsidiarily, directive stances in cases of resistance by defendants; mechanisms of notification and information must be expanded and tailored to the groups they are intended to reach; and judicial environmental committees should be linked to the instrumental realization of participation through concrete measures. The research does not intend to exhaust the subject, given its complexity and ongoing development, but it offers starting points for rethinking, from an instrumental perspective, the collaborative structural litigation model in complex environmental litigation.

Keywords: Structural injunctions. Procedural participation. Lagoa da Conceição. Environmental law. Procedural cooperation.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Mapa do Distrito da Lagoa da Conceição.....	102
FIGURA 2 - Vazamento em estação de tratamento de esgoto às margens da Lagoa.....	104
FIGURA 3 - Mapa Mental de Stakeholders da Lagoa da Conceição.....	107
FIGURA 4 - Composição da CJ-PLC.....	126

LISTA DE ABREVIATURAS

Sigla	Significado/expansão
ACP	Ação Civil Pública
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AMOLA	Associação dos Moradores da Lagoa da Conceição
ANAB	Associação Nacional dos Atingidos por Barragens
ARESC	Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Florianópolis
CJ-PLC	Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
FLORAM	Fundação Municipal do Meio Ambiente
GT	Grupo Técnico de Trabalho
IAC	Incidente de Assunção de Competência
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IMA	Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MPF	Ministério Público Federal
MPSC	Ministério Público do Estado de Santa Catarina
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
TRF-4	Tribunal Regional Federal da Quarta Região
RESP	Recurso Especial
SISTCON	Sistema de Conciliação da 4ª Região
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 - PROCESSO ESTRUTURANTE NO ESTADO SOCIAL.....	21
1.1 PROCESSO ESTRUTURAL: NOÇÕES ESSENCIAIS.....	21
1.2 PROCESSO ESTRUTURAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	26
1.2.1 Processo e a ordem constitucional vigente: a relação instrumental entre processo e Constituição...	27
1.2.1.1 <i>Por que adotar o processo instrumental? Redimindo a instrumentalidade do processo.....</i>	29
1.2.2 A ordem constitucional: do Estado Liberal ao Estado de Bem-Estar Social, a emergência de litígios estruturais, e a releitura do papel do Poder Judiciário.....	35
1.2.3 Nova ordem, velhos instrumentos: o problema do descompasso entre o processo Liberal e as novas exigências do Estado Social.....	40
1.2.4 Processo estrutural, Estado social e os escopos do processo.....	43
1.2.4.1 <i>Escopos sociais.....</i>	44
1.2.4.2 <i>Escopos políticos.....</i>	46
1.2.4.3 <i>Escopo jurídico.....</i>	53
CAPÍTULO 2 - COLABORAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS...56	56
2.1 O PROCESSO CIVIL COLABORATIVO.....	56
2.1.1 A reorganização das tarefas no modelo colaborativo: o “juiz Hermes” e a participação das partes e interessados.....	59
2.2 PROCESSO ESTRUTURAL COLABORATIVO.....	61
2.2.1 O papel do magistrado no processo estrutural colaborativo e a importância do experimentalismo sobre o comando e controle.....	64
2.2.2 Participação dos interessados.....	69
2.2.2.1 <i>Participação direta, representação e representatividade: breves apontamentos.....</i>	71
2.2.2.2 <i>Níveis de participação.....</i>	73
2.2.2.3 <i>Instrumentos especiais de participação.....</i>	76
CAPÍTULO 3 - PROCESSO ESTRUTURAL COLABORATIVO NOS LITÍGIOS AMBIENTAIS COMPLEXOS.....	82
3.1 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO NO ORDENAMENTO NACIONAL.....	82
3.2 PROCESSO ESTRUTURAL E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE: A INSUFICIÊNCIA DO PROCESSO TRADICIONAL E AS VANTAGENS DO MODELO ESTRUTURAL.....	86
3.3 COLABORAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS AMBIENTAIS.....	93
CAPÍTULO 4 - O CASO DA “ACP DA LAGOA DA CONCEIÇÃO” E A APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS COLABORATIVOS PRÁTICOS.....	101
4.1 O LITÍGIO ESTRUTURAL EM JUÍZO: A MASSIVA E ITERATIVA VIOLAÇÃO DE DIREITOS AMBIENTAIS E ECOLÓGICOS NO ECOSISTEMA DA LAGOA.....	101
4.2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA DA LAGOA DA CONCEIÇÃO: PRINCIPAIS ASPECTOS DO PROCESSO.....	106
4.3 AS POTENCIAIS VANTAGENS DO TRATAMENTO ESTRUTURAL DO LITÍGIO.....	118

4.4 MEDIDAS DE PARTICIPAÇÃO E COLABORAÇÃO ADOTADAS.....	121
4.4.1 Town meeting approach, audiências públicas e a postura do juiz na condução do processo.....	121
4.4.2 A Câmara Judicial de Proteção da Lagoa (CJ-PLC) e a governança judicial socioecológica.....	124
4.4.2.1 A Criação da Câmara.....	124
4.4.2.2 Composição e forma de deliberação.....	125
4.4.2.3 As atribuições da Câmara Judicial.....	128
4.4.2.4 A publicidade e transparência dos trabalhos da Câmara.....	130
4.4.2.5 A atual situação dos trabalhos da reforma estrutural na CJ-PLC.....	131

CAPÍTULO 5 - PROCESSO ESTRUTURAL AMBIENTAL COLABORATIVO E O CASO DA LAGOA: LIMITES E POSSIBILIDADES..... 133

5.1 PRÁTICA: RESISTÊNCIA E OMISSÃO DOS RÉUS - A POSTURA “POUCO COLABORATIVA” DOS ENTES PÚBLICOS.....	133
5.2 TEORIA: COLABORAÇÃO PROCESSUAL, RESISTÊNCIA DOS RÉUS E ESTRATÉGIAS DE CUMPRIMENTO - COMO O JUIZ DEVE AGIR QUANDO OS RÉUS SE RECUSAM A COOPERAR?.....	135
5.3 PRÁTICA: NOTIFICAÇÃO, INFORMAÇÃO, PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA - OS ATOS DO PROCESSO E DA CJ-PLC, E AS VAGAS EDITALÍCIAS DA CJ-PLC DESTINADAS À SOCIEDADE CIVIL NÃO PREENCHIDAS.....	141
5.4 TEORIA: NOTIFICAÇÃO E INFORMAÇÃO NO PROCESSO ESTRUTURAL AMBIENTAL - A EXIGÊNCIA DE INSTRUMENTOS MODERNOS E TRANSPARENTES PARA A “PRÉ-PARTICIPAÇÃO”.....	145
5.4.1 Notificação: as vagas editalícias da CJ-PLC e os meios de cientificação dos interessados.....	145
5.4.2 Informação: publicidade, publicização e transparência no processo estrutural ambiental.....	149
5.5 PRÁTICA: OS LIMITES À ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO - O CARÁTER MERAMENTE CONSULTIVO DA CJ-PLC, A RESTRIÇÃO À ATUAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO JUÍZO E O FUTURO DA ACP DA LAGOA.....	153
5.6 TEORIA: COMITÊS AMBIENTAIS JUDICIAIS E REFORMA ESTRUTURAL - COMO EQUILIBRAR PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE DECISÓRIA?.....	157

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 162

REFERÊNCIAS..... 169

APÊNDICE A - RELATÓRIO FINAL DO ESTÁGIO DE IMERSÃO PRÁTICO INSTITUCIONAL..... 185

INTRODUÇÃO

A atual conjuntura constitucional, reflexo das novas exigências do Estado Social, regido pela Constituição Federal de 1988, uma constituição dirigente, somada à inefetividade das políticas públicas, remodelou a relação entre os Poderes (funções) constituídos (Bercovici; 1999, 2005; Santos, 2018).

Nesse processo, o Poder Judiciário incorporou para si novas funções. Antes, o Estado-Juiz ocupava-se quase exclusivamente de conflitos privados e bipolares - que moldaram o modelo processual vigente - aos quais o magistrado dava tratamento retrospectivo (Arenhart, 2017; Ferraro, 2015; Violin, 2019).

Este modelo, aliás, era compatível com o modelo Liberal de Estado que antecedeu a emergência de direitos fundamentais de segunda e terceira dimensão. Agora, deparado com a judicialização de questões complexas, em especial as ligadas a litígios decorrentes da omissão dos demais Poderes - que, por sua vez, resultam das exigências constitucionais progressivas de concretização de novos direitos - o Judiciário precisa recorrer a outras técnicas para tutelar de forma racional e legítima tais situações (Bochenek, 2022a; Casimiro, 2024a; Santos, 2018).

Em meio a tal contexto, as técnicas de processo estrutural surgem, indutivamente - mas também como aprendizado de outros ordenamentos, como o norte-americano - como instrumentos para buscar racionalizar a intervenção do Poder Judiciário em questões de interesse público.

O processo estrutural, então, apresenta-se como instrumento para se buscar de forma gradativa a realização de um estado ideal de coisas, em espaços de desordem e violação contínua de direitos - sem ignorar o tratamento democrático necessário das questões públicas levadas a juízo (Arenhart, 2017; Casimiro, 2024a; Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020; Vitorelli, 2024a).

Isso se mostra ainda mais relevante em litígios de natureza ambiental, ao passo que o debate passa a envolver direito difuso, essencial à vida e de interesse geral, como retrata a redação do artigo 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Nesta espécie processual, diante da existência de diversos polos processuais e centros de interesse, e do aspecto público das questões debatidas¹, passa-se a exigir uma postura colaborativa e participativa de todos os interessados, com a criação de um contraditório forte e

¹Admite-se a possibilidade de processos estruturais de direito privado. Todavia, o presente trabalho se ocupará apenas dos litígios públicos (o que alguns denominam *public law litigation* - a exemplo: Sabel; Simon, 2004; Violin, 2011).

ampliado, simulando verdadeiramente uma “ampla arena de debate”, em que todos se façam ouvir e possam construir a solução do problema (Arenhart, 2019, p. 824).

Entretanto, embora a doutrina e o Poder Judiciário tenham se debruçado de forma cada vez mais aprofundada no tema, verifica-se a ausência de uma construção teórica que fundamente o processo estrutural no ordenamento constitucional brasileiro²⁻³ e na teoria processual⁴. Há campo fértil para estudar a delimitação da função e adequação do processo estrutural ao modelo de Estado e Constituição vigentes - e como o processo estrutural colaborativo pode ser instrumento para consolidar as promessas constitucionais.

Também, a experiência dos envolvidos na realidade prática dos processos estruturais tem demonstrado, em muitos casos, a carência da adequada aplicação do princípio colaborativo e da adequada participação dos interessados - o que foi reconhecido até mesmo pela Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em julgado de relatoria da Min. Nancy Andrighi⁵ (Brasil, 2020b) -, e a crônica falta de estudos de caso brasileiros, apesar de sua ampla existência (Bochenek, 2022a).

Para propor o estudo deste tema nos moldes da lacuna apontada, utilizando da análise de caso concreto - aliado ao viés translacional de pesquisa em Direito⁶ próprio do Programa do Mestrado em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa -, e com enfoque no viés colaborativo e participativo do processo estrutural, toma-se caso relevante e paradigmático de litígio estrutural ambiental para a pesquisa: o caso da Ação Civil Pública (ACP) da Lagoa da Conceição (autos 5012843.56.2021.4.04.7200/SC), que servirá como ponto de análise prática do processo estrutural colaborativo em litígios ambientais complexos.

Proposta em 2021 e distribuída à 6ª Vara Federal de Florianópolis, a demanda estrutural foi movida por associações civis, com participação do Ministério Público, buscando a adoção de medidas estruturais para corrigir o grave problema de degradação da Lagoa da

² Não se ignora a importância da experiência norte-americana (que é, sem dúvida, campo fértil para o estudo do instituto, dada a vasta experiência e o rico debate). Todavia, não se pode relevar que existem notáveis diferenças entre os ordenamentos (e os movimentos constitucionais).

³ No intuito, também, de afastar a recorrente crítica ao processo estrutural nacional de uma “importação acrítica” do modelo norte-americano. Como expresso em Costa (2025, n.p.): “os estruturalistas precisam explicar de modo mais acurado a origem das *structural injunctions* para somente depois se desincumbirem do ônus (difícil) de justificarem a inserção delas no Brasil sem haver previsão na Constituição e na lei”.

⁴ Espera-se com isso, também, afastar o mito de que o processo estrutural seria uma teoria da jurisdição, e não do processo (Costa, 2025).

⁵ Na ocasião, a corte enfrentava litígio estrutural ligado ao acolhimento institucional de menores, mas ao qual foi dado tratamento bipolar e adversarial. Reconhecendo a falta de cultura e arcabouço jurídicos no Brasil a respeito do tema, e a necessidade de ampliação do contraditório e construção de ambiente colaborativo e democrático, o acórdão anulou o feito desde a citação, determinando que fosse novamente instruída e julgada a causa.

⁶ A pesquisa translacional em Direito propõe o desenvolvimento de pesquisas que relacionem prática e teoria, em relação de simbiose e retroalimentação, de modo que a teoria contribua para a construção da prática, e esta para o incremento da teoria, como explicam Consalter (2024) e Silva (2021).

Conceição (Brasil, 2021a). A lagoa foi alvo de grande vazamento de esgoto em 2021, e enfrenta problemas sérios com o despejo irregular de resíduos, desmatamento, perda de biodiversidade e poluição cumulativa nas cadeias alimentares - aos quais o Poder Público jamais deu resposta satisfatória (Brasil, 2021a; Damacena; Cortese, 2021).

O local vive problema extremamente complexo, com flagrantes lesões ao meio ambiente, degradação da biodiversidade e eutrofização da água, e também à saúde e integridade das mais de trinta mil pessoas que residem no entorno da lagoa (Machado, 2019); ao trabalho daqueles que dependem da pesca e turismo, ainda muito importantes na região; ao lazer da população local e turistas, que têm na Lagoa da Conceição ainda ponto relevante para tais práticas (Cruz; Pinto; Milani, 2023), entre outros.

Diante de sua natureza de litígio estrutural ambiental amplamente reconhecida, tanto na decisão inicial proferida naqueles autos (Brasil, 2021b), quanto pela doutrina (Andrade, 2023; Linke, 2024; Vitorelli, 2024a), e proximidade da realidade do ordenamento nacional e do pesquisador, a causa se apresenta como viável e relevante à abordagem proposta. Merece destaque, também, que o caso tem ganhado relevância internacional, tendo sido incluído recentemente da base de dados de litigância climática da Columbia University (Sabin Center) como um dos processos mundiais relevantes para a proteção da biodiversidade e ecossistemas (Sabin Center for Climate Change Law, 2025).

Ainda, a ACP da Lagoa da Conceição tem sido objeto de estudo por conta das medidas de participação e gestão adotadas - em especial a criação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa (CJ-PLC). O caso tem se mostrado marco para análise dos modelos de participação e colaboração no controle judicial de políticas ambientais, pela adoção (ao menos pretendida) de um modelo de “governança judicial socioecológica” (Leite; Viana, 2023, p. 18; Peixoto; Martins, 2023, p. 317; Spagnolli; Tawfeiq, 2024; Bochenek; Spagnolli, 2025).

Nessa linha, a pesquisa tem como objetivo geral investigar se o processo estrutural, por seus instrumentos e mecanismos próprios, e por suas características democráticas e colaborativas, apresenta-se como modelo processual constitucionalmente adequado, à luz da Constituição Federal de 1988 e do modelo de Estado Social por ela moldado, para resolver litígios ambientais complexos como o da Lagoa da Conceição.

Ainda, assumem-se como objetivos específicos: a) Definir os processos estruturais a partir da conjuntura constitucional e do Estado Social, compreendendo seu conceito básico e sua função no modelo de Estado adotado pela Constituição; b) Examinar o papel de colaboração e participação dos sujeitos do processo nos processos estruturais, abordando os modelos de participação, os papéis colaborativos do magistrado, partes e interessados no

litígio estrutural, e os instrumentos de participação próprios desta espécie processual; c) Investigar as vantagens do modelo processual estrutural aos litígios complexos de direito ambiental, e os modelos de cooperação e colaboração no processo estrutural ambiental; d) Verificar as especificidades do caso prático escolhido, tomado como caso para estudo, examinando o conflito, as principais decisões e medidas tomadas, e enquadrando-o na definição de processos e litígios estruturais; e) Discutir a aplicação de medidas colaborativas no caso examinado; f) Avaliar as contribuições oferecidas pelo caso, em movimento de retorno à teoria, repensando os limites e possibilidades trazidos pela adoção de técnicas de processo estrutural em litígios ambientais complexos.

O estudo foi estruturado a partir do método dedutivo, partindo, como usual, do geral ao particular (Gil, 2002; Marconi; Lakatos, 2003).

No primeiro capítulo, busca-se estabelecer a relação entre processo estrutural e o Estado Social desenhado pela Constituição Federal de 1988. Para tanto, toma-se como base processual teórica o processo instrumental, difundido no Brasil por Cândido Rangel Dinamarco (2022) - cuja defesa da escolha se faz no capítulo.

Examina-se, por primeiro, o processo estrutural em termos gerais e amplos. Após, parte-se ao exercício da relação entre os processos estruturantes e a Constituição. Com base na conexão instrumental entre os institutos, explicada no tópico seguinte, traça-se um panorama entre o processo vigente na legislação nacional e o Estado Liberal. Após, busca-se explicar como a transição ao Estado Social alterou o panorama dos conflitos levados ao Judiciário, mas se manteve o modelo de processo pretérito.

Por fim, o capítulo assume a missão de explicar o processo estrutural como potencial instrumento para a realização dos escopos sociais, políticos e jurídicos do processo - conceito apresentado por Dinamarco (2022) - correlacionando-os entre o direito material posto, e o modelo de processo proposto.

O segundo capítulo parte ao exame de temas ligados ao processo estrutural: especificamente, à colaboração e participação nos processos estruturantes. Reforçando o caráter dedutivo, inicia-se com a análise do processo civil cooperativo e da nova divisão de tarefas proposta pelo modelo.

Após, verticaliza-se o debate, tratando do processo estrutural colaborativo, da função do magistrado na criação do ambiente de trabalho cooperativo, e da participação dos sujeitos - examinando, neste último ponto, questões afetas: (i) à participação direta e representação de interesses; (ii) aos níveis em que pode ocorrer a participação; e (iii) aos instrumentos especiais, técnicas para racionalizar a participação técnica e democrática dos sujeitos.

No terceiro capítulo, trata-se do processo estrutural colaborativo em meio a litígios ambientais complexos. A análise parte de um breve exame do tratamento dado pelo ordenamento à tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Após, é abordada a possível insuficiência dos instrumentos tradicionais de processo - ainda que com as adaptações que têm sido dadas pela jurisprudência⁷ - para tutela de litígios ambientais complexos e multipolares, e as vantagens do modelo estrutural⁸ em tais casos.

Para encerrar o capítulo, é abordado o aspecto participativo e colaborativo nas demandas estruturais ambientais, dando foco aos instrumentos democráticos de “governança judicial socioecológica” (Leite; Viana, 2023, p. 18; Peixoto; Martins, 2023, p. 317), e às técnicas participativas, como as “salas de situação” utilizadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em casos ambientais complexos, como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709 (Vitorelli, 2024a).

O quarto capítulo trata do caso examinado. Metodologicamente, adotou-se a técnica de “caso para estudo”⁹, distinto do “estudo de caso”, ao passo em que se pretende tomar a situação concreta não como pesquisa qualitativa profunda, mas para ilustração e desenvolvimento de ideias baseado em caso concreto, que permita, ao final, comparar a situação prática à teoria¹⁰ (Carmo; Carmo, 2016).

A pesquisa prática tem como base o Estágio de Imersão Prático-Profissional realizado pelo pesquisador na Justiça Federal¹¹, entre 22 de abril e 22 de agosto de 2025, somado às análises posteriores ao encerramento da atividade, até a data da defesa.

Na ocasião, o pesquisador firmou convênio com a instituição, e examinou os cerca de 1.310 eventos e 6400 páginas do processo da ACP da Lagoa, resumindo-os em tabela do Microsoft Excel, e abordando, no relatório final, os seguintes objetivos: a) Conhecer o litígio e o processo, por meio do exame dos atos documentados nos autos digitais, incluindo aqueles em mídia digital; b) Identificar os elementos do litígio que permitam classificá-lo como estrutural, ambiental e complexo; c) Apontar e classificar as técnicas de colaboração e gestão processual compartilhada adotadas; d) Analisar a criação, composição e os atos praticados pela CJ-PLC, na gestão socioecológica do litígio.

⁷ O paradigma tradicional se mostra “verdadeiramente insuficiente à proteção de direitos de interesse coletivo, entre eles o direito ao meio ambiente” (Schonhofen, 2023, p. 90), ainda com as adaptações procedimentais adotadas, como a inversão do ônus da prova.

⁸ Como a relação entre processo estrutural e o princípio da solidariedade intergeracional ambiental, conforme abordado em Spagnolli; Funes, 2024.

⁹ A análise de casos concretos guarda forte relação com o modelo de pesquisa translacional e profissional proposto pelo programa (Pinto Jr., 2018; Queiroz; Feferbaum, 2019).

¹⁰ Também nesse sentido, Pereira (2025) conduziu pesquisa em mestrado profissional pela técnica do caso para estudo, examinando o “Cejusc Ambiental do TRF-2”.

¹¹ Relatório final em apêndice (A).

Tomando o relatório como ponto inicial (mas verticalizando a análise), apresenta-se o caso da ACP da Lagoa da Conceição, autos 5012843.56.2021.4.04.7200/SC, ajuizado e em trâmite na 6ª Vara Federal de Florianópolis. A seguir, examinam-se as vantagens em potencial na adoção do tratamento estrutural, em comparação às anteriores demandas propostas pelas técnicas de processo tradicional.

Posteriormente, a análise recai sobre as medidas de participação e colaboração adotadas, com foco no *town meeting approach*, nas audiências e na criação e andamento dos trabalhos da CJ-PLC - traçando paralelo com as ideias de colaboração e participação em direito ambiental desenvolvidas nos dois capítulos anteriores.

Por fim, no quinto capítulo, realiza-se o movimento de “retorno à teoria”, como propõe a pesquisa translacional em Direito: a pesquisa segue uma lógica de “retroalimentação entre prática e teoria” (Silva, 2021; Consalter, 2024, p. 95), sendo que, após o primeiro movimento de ingresso na prática (capítulo anterior), retorna-se à teoria com os *insights* que a realidade do Direito prático-profissional oferece.

Retoma-se, então, à teoria com as provocações trazidas pela prática, refletindo a respeito dos limites e possibilidades oferecidos pelo caso. As três questões examinadas decorrem de desafios enfrentados ao longo da ACP da Lagoa. A estrutura do capítulo se dá pela apresentação de um item prático, com o exame do respectivo entrave enfrentado, seguido do exame teórico do tema.

Por primeiro, examina-se a resistência, omissão e a postura pouco colaborativa dos entes públicos no processo. Depois, parte-se à análise das lacunas na notificação e informação dos interessados, além da transparência e publicidade dos atos do processo. Por fim, estudam-se os limites à atuação da Câmara Judicial e do Judiciário, e a relação entre participação e decisão nos comitês ambientais judiciais.

Destaca-se, como questão de recorte metodológico, que - como será repetido no teor do trabalho -, não se nega a existência de processo estrutural em litígios privados, mas este trabalho trata apenas de sua aplicação em litígios públicos (*public law litigation*) complexos e multipolares, especificamente aqueles ligados ao controle de políticas públicas e das omissões do Estado em concretizar os mandamentos constitucionais.

Por derradeiro, aponta-se que, em consonância com a técnica de pesquisa translacional em Direito adotada (Silva, 2021; Consalter, 2024), e o programa de Mestrado Profissional em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa, o trabalho, após a aprovação, será remetido à Justiça Federal de Santa Catarina, na forma de recomendação interinstitucional, no intuito de contribuir com a condução futura do processo estudado.

CAPÍTULO 1 - PROCESSO ESTRUTURANTE NO ESTADO SOCIAL

Este capítulo inicial se destina à consecução do primeiro objetivo traçado pela pesquisa: definir os processos estruturais a partir da conjuntura constitucional e do Estado Social¹², compreendendo seu conceito básico e sua função no modelo de Estado adotado pela Constituição.

Para tanto, é necessário compreender os conceitos básicos de processo estrutural¹³ e suas noções essenciais, em um primeiro momento, para então partir à análise das relações entre este modelo processual e o Estado Social, em quatro etapas.

Na primeira, será examinada a relação entre processo e Estado; na segunda, serão compreendidas as características do modelo de Estado Social traçado pela Constituição Federal de 1988. A terceira seção tratará da relação entre o processo positivo e as exigências de efetivação de direitos materiais do Estado Social. Já a quarta e última seção abordará com maior detalhe as conexões entre processo estrutural e Estado Social, a partir dos escopos do processo, examinando, inclusive, a função assumida por tal modelo processual neste contexto.

Com isso, a primeira seção do trabalho serve como um ponto de partida das noções e conceitos adotados a respeito do processo estrutural, para posterior aprofundamento nos temas mais específicos que serão objeto da pesquisa.

1.1 PROCESSO ESTRUTURAL: NOÇÕES ESSENCIAIS

O papel do Poder Judiciário no campo da efetivação de direitos sofreu notáveis transformações nas últimas décadas: antes campo exclusivo de disputas bipolares, o Judiciário nacional hoje se ocupa também de conflitos complexos, multipolares e policêntricos.¹⁴

Por um conjunto de motivos, que serão melhor abordados adiante neste capítulo, passaram a ser levados à apreciação dos juízes situações que envolvem questões de maior complexidade e abrangência subjetiva. Litígios que colocam em juízo questões “sensíveis à vida em comunidade”, com “elevado impacto social” (Osna, 2024, p. 649), e envolvem estados de inconformidade não enquadráveis nesta concepção bipolar. São os denominados litígios estruturais.

¹² Adota-se o termo “Estado Social” de forma ampla, sem ignorar a proteção constitucional de direitos de terceira dimensão - em especial o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

¹³ Mesmo reconhecendo a distinção terminológica entre processo estruturante e estrutural feita por autores como Marçal (2018), o trabalho, como a maioria da doutrina, toma os termos como sinônimos.

¹⁴ O tema será melhor abordado nas subseções seguintes.

Um exemplo do Sul Global¹⁵ que pode ser bem utilizado para ilustrar a ideia de litígio estrutural vem da Argentina, em caso julgado pela *Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Na década de 2000, uma das principais bacias d'água do país vivia um problema ambiental crítico: o Rio Matanza-Riachuelo, com mais de 60 quilômetros de extensão, e ao redor do qual residia mais de 13% da população argentina, tinha em sua margem instaladas mais de 3.500 fábricas sem despejo adequado de dejetos, e mais de quinhentas mil pessoas vivendo em assentamentos precários. A água estava contaminada por componentes químicos e orgânicos como arsênico, mercúrio e coliformes fecais (Bergallo, 2014; Verbic, 2013).

A solução para a despoluição hídrica da bacia, neste caso, teria não apenas que considerar a necessidade de uma evolução gradual e pautada em um plano de ação, mas ponderar com cuidado a infinitude de interesses diversos envolvidos - afinal, se o Poder Público, repentinamente despejasse meio milhão de pessoas e encerrasse a operação de quase quatro mil indústrias (se é que isto é possível), provavelmente geraria para a coletividade danos ainda maiores que aqueles que pretendia resolver.

Por este exemplo fica claro que os conflitos estruturais são marcados pela existência de um emaranhado de interesses e núcleo de opiniões plurais (policêntricos e multipolares)¹⁶, como em uma “teia de aranha”, em que a interação em uma das pontas causa efeitos complexos em toda a estrutura da teia (Fuller, 1978, p. 35). Demandam, ainda, soluções complexas e prospectivas, e confrontam a necessidade de alteração de toda uma estrutura já posta (Arenhart, 2017; Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020; Vitorelli, 2024a).

Como resume Casimiro (2024a, p. 35), estes casos apresentam grande complexidade, pois um grupo “tem os seus direitos sistematicamente violados por um estado de coisas que foi consolidado gradualmente [...]”. A resolução do problema, então, passa pela reformulação de toda a estrutura - isto é, de todo o programa, política ou instituição que cause tal violação sistemática de direitos (Vitorelli, 2024a).

Os litígios estruturais são parte da realidade, e suas causas, como o próprio problema em si, são multifacetadas e não representadas por uma simples ação, mas por um conjunto de atos (ou omissões), uma ação (ou inação) sistêmica (Casimiro, 2024a; Vitorelli, 2024a).

Ainda, frequentemente os estados de desconformidade que caracterizam os litígios estruturais estão relacionados a estruturas públicas. Como será melhor explanado adiante, nos tópicos 1.2 e seguintes, o Estado não tem conseguido dar vazão às demandas sociais que lhe

¹⁵ A respeito da importância das experiências de processo estrutural do Sul Global ao caso brasileiro, destaca-se a obra de Casimiro (2024a, p. 172-251).

¹⁶ A distinção entre policentrismo e multipolaridade será abordada adiante, neste mesmo tópico.

são exigidas pelo modelo dirigista constitucional, transferindo ao juiz a função de realizar os direitos constitucionais não efetivados pelos demais Poderes (funções) (Bochenek, 2022a; Schier; Schier, 2018).

Com estes litígios levados ao Poder Judiciário, então, percebeu-se, problematicamente, a inexistência de um respectivo remédio processual para sua tutela¹⁷. Nesse contexto, as técnicas de processo estrutural apresentaram-se como a forma de atuação do Poder Judiciário na busca pela solução de um litígio estrutural, à falta de ferramentas processuais específicas positivadas (Casimiro, 2024a; Marçal, 2018; Vitorelli, 2024a).

Não por acaso, a origem dos processos estruturais, identificada no direito norte-americano¹⁸ em casos como *Brown vs Board of Education*, que tratava da política de segregação racial em escolas, e *Holt vs Sarver* - em que debatidas as condições desumanas nas prisões do Arkansas - remonta a uma atuação intuitiva, por uma necessidade prática de resolver litígios estruturais levados aos juízes (Arenhart, 2013; Ferraro, 2015; Jobim; Rocha, 2024; Violin, 2019; 2024a; Vitorelli, 2024a).

Assim, as técnicas de processo estrutural podem ser compreendidas como um modelo criado pela atuação prática, para “abordar litígios e problemas complexos que estão em estado de desconformidade com os preceitos fundamentais e constitucionais”, no intuito de “promover transformações graduais e constantes para efetivar estes direitos” (Bochenek; Spagnolli, 2025, p. 92).

Contribuindo com a compreensão do processo estrutural como categoria, Thales do Valle Braz (2025) oferece uma noção tipológica: para o autor, não há uma definição estrita, um conceito propriamente dito de processo estrutural, mas é possível identificar suas principais características.

Segundo Braz, são ao menos sete as características centrais do processo estrutural (sem prejuízo de outras citadas na doutrina) - algumas delas já mencionadas neste tópico. A primeira delas é a complexidade. O processo estrutural é complexo pela imprevisibilidade da reação do problema ao estímulo oferecido, e pela existência de múltiplas soluções possíveis.

O processo estrutural também é conflituoso e multipolar. Diante da natureza frequentemente irradiada dos litígios¹⁹, é comum que frações dos mesmos grupos

¹⁷ Como será abordado nos tópicos seguintes, os processos “tradicionais”, coletivos ou individuais, não se mostram adequados para a tutela desse tipo de situação.

¹⁸ Atribui-se a Owen Fiss, professor norte-americano, a própria origem do termo “medidas estruturantes”, oriundo da tradução de “*structural reform*”, cunhado pelo autor (Fiss, 1979, p. 2). A respeito: Jobim; Rocha, 2024; Marçal, 2018; Vitorelli, 2018.

¹⁹ Conceito trazido por Vitorelli (2024a), que define os litígios irradiados como aqueles em que grupos e indivíduos são atingidos de maneiras e em intensidades diferentes pela existência do problema.

(subgrupos²⁰) detenham interesses e visões distintas do mesmo litígio. Consequentemente, não existem mais dois polos de interesse no litígio, mas sim múltiplos interesses distintos e concorrentes sobre o mesmo tema.

Outra característica central do processo estruturante é o policentrismo ou policentria. Importa, aqui, distinguir essa noção da de multipolaridade: Vitorelli (2024a, p. 47), define multipolaridade como a “existência, pelo menos potencial, de um grande número de opiniões concorrentes sobre o conflito”. Já quanto à policentria ou policentrismo, aponta Andrade (2023, p. 41) que “as questões policêntricas são aquelas que não possuem apenas um centro, mas são caracterizadas como uma rede distribuidora de efeitos”.

Embora similares, os conceitos não são idênticos: enquanto a multipolaridade refere-se à existência de múltiplos interesses em jogo, o policentrismo guarda relação com a multiplicidade de problemas a resolver - e que se entrelaçam entre si.

A quinta característica trazida por Braz (2025, p. 103) é o caráter reestruturante: “o processo estrutural visa à reestruturação de uma instituição ou organização burocrático, pública ou privada, de larga escala”.

Vale destacar, quanto a isso, que a transformação gradual e constante objetivada pelo processo estrutural, em grande parte das vezes, jamais atingirá um verdadeiro estado ideal de coisas - isto é, um grau máximo de proteção de direitos (mesmo porque este é frequentemente utópico). Entretanto, assume ao menos a função de servir, nos termos de Arenhart (2013, p. 09), como uma “centelha inicial do aperfeiçoamento” das instituições²¹; ou como forma de obtenção de uma posição intermediária entre o estado de desconformidade e o estado ideal (Casimiro, 2024a; Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020).

O caráter de reestruturação liga-se à sexta característica apresentada por Braz (2025): a natureza prospectiva da tutela estrutural. O processo estrutural volta-se ao futuro, na intenção de resolver definitivamente o problema.

Por derradeiro, o autor adota a posição de que o processo estrutural é coletivo (não-individual). Merece destaque, quanto a isso, que alguns autores, como Vitorelli (2018; 2024a) e Casimiro (2024a) entendem que o processo estrutural é espécie de processo coletivo, enquanto outros, como Bochenek (2022a), identificam o processo estrutural como nova modalidade processual.

²⁰ O conceito de subgrupos será melhor examinado adiante, no estudo dos níveis de participação (2.2.2).

²¹ Em similar sentido, Simon e Sabel (2004) abordam a ideia de *destabilization rights* (direitos destabilizadores) do processo, que perturbam a instituição em estado de desconformidade, abrindo caminho para a reforma estrutural.

Nesses moldes, o processo estrutural ganhou força no Brasil nas últimas duas décadas, com a expansão da pesquisa acadêmica, e a utilização cada vez mais frequente de suas técnicas na prática (Bochenek, 2022b).

Marçal (2018, p. 21) observa que, no Brasil, o modelo processual abrange um espectro de litígios ainda mais amplo que aquele concebido por outros países que adotaram técnicas similares (como Colômbia, África do Sul e Argentina), indicando sua aplicação “[...] não só em casos de políticas públicas ou litígios de interesse público, mas também em litígios de caráter preponderantemente privado, por exemplo”.

Embora a adoção de técnicas estruturantes em litígios privados também seja observada em países como os Estados Unidos, a exemplo do caso dos acordos estruturais celebrados entre o *Department of Justice* e grandes conglomerados no início dos anos 2000, citado por Vitorelli (2024a), de fato o Brasil tem se destacado na utilização dos processos estruturais, seja na esfera pública ou privada (Arenhart, 2024; Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020).

Merece destaque, neste ponto, o recorte metodológico adotado pelo trabalho: não se pretende tratar dos processos estruturais de direito privado, mas apenas de sua aplicação em litígios públicos complexos e multipolares, especificamente aqueles ligados ao controle de políticas públicas e das omissões do Estado em concretizar os mandamentos constitucionais.

Retomando o tema da ascendência dos processos estruturais no Brasil, Roque, Oliveira Júnior e Felix Jobim (2024, n.p) chegam a afirmar que o país vive a “era dos processos estruturais”. Exagerada ou não a constatação, fato é que é rica e cada vez mais avançada a produção acadêmica a respeito do tema no país; e que os Tribunais jamais se ocuparam tanto dos processos estruturais.

Como reflexo desse fenômeno, o STF criou, ao final de 2023, o Núcleo de Processo Estruturais Complexos (NUPEC), atualmente encarregado do assessoramento de mais de dez processos estruturantes (Brasil, 2025a) - muitos ligados à matéria ambiental²²; e mesmo cortes regionais, como o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ocuparam-se da criação de órgãos similares - no caso do TRF-4, a Comissão de Demandas Estruturais do Sistema de Conciliação da 4ª Região (SISTCON) (Brasil, 2025b).

Consolidando a ampliação dos processos estruturais no Brasil, em junho de 2025, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) expediu a Recomendação nº 163 de 16/06/2025 aos juízes e tribunais brasileiros para adoção de medidas para identificação e condução de processos que tratem de litígios estruturais. Nela, são listadas características para

²² A respeito da condução estrutural de um destes processos julgados pelo STF em matéria ambiental, a ADPF nº 708, na qual foi objeto a utilização e alocação de recursos referentes ao Fundo Clima: Spagnolli; Funes, 2024.

reconhecimento dos Processos estruturantes²³, e recomendadas formas de condução dos feitos desta natureza (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Posteriormente, medidas similares foram tomadas pelo do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (2025), com a publicação da Recomendação nº 05/25, e pela Advocacia Geral da União (2025), com a Portaria nº 194/25, ambas também voltadas à atuação das instituições em processos estruturantes.

Essa expansão ocorre sem a existência de regulamentação legal expressa sobre o modelo processual²⁴ - apesar de já existir anteprojeto de “Lei do Processo Estrutural no Brasil” elaborado pela Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil, criada pelo ato 03 de 2024 da Presidência do Senado (Brasil, 2024a).

Sem dúvidas, a falta de base legal tem gerado certa desconfiança naqueles mais céticos a respeito do modelo - o que vem aliado a uma possível falta de cultura jurídica a respeito do modelo estruturante de processo, que evidentemente constitui uma novidade (Bochenek, 2022a; Lima, 2024).

Embora isto não tenha impedido o avanço dos processos estruturais, parece merecer uma análise de base diversa àquela comumente feita: a de conformação do modelo à Constituição - e, conseqüentemente, do modelo de Estado por ela proposto.

1.2 PROCESSO ESTRUTURAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Até aqui foram apresentados os pontos centrais do conceito teórico e da realidade prática dos processos estruturais no Brasil, já comumente tratados em outros trabalhos desta natureza. Propõe-se, agora, ir além, e olhar a base do processo estrutural sob outra ótica.

Apesar do já explicado surgimento na prática, o processo estrutural não carece de uma análise teórica de suas origens e ferramentas, e mesmo as explicações sobre a legitimidade da atuação do Poder Judiciário já foram abordadas em diversos campos, trazendo fundamentos compatíveis com a realidade prática.

Todavia, poucas análises se ocupam de uma teoria básica constitucional do processo estruturante, deixando em segundo plano questionamentos centrais: será que o surgimento

²³ O art. 1º, parágrafo único, lista os seguintes elementos não exaustivos do processo estrutural: “I - multipolaridade; II - impacto social; III - prospectividade; IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; V - complexidade; VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada” (Conselho Nacional de Justiça, 2025, n.p.).

²⁴ Embora mereça destaque que determinados autores encontram em dispositivos do Código de Processo Civil ferramentas para aplicação de técnicas estruturais, a exemplo de Bochenek (2021).

prático de novas técnicas não revela um problema maior, de origem no descompasso entre processo e Constituição? Há, no Brasil, um modelo de processo positivado compatível com a lógica da Constituição Dirigente de 1988, e do Estado Social que pretende desenhar? E, ultimamente, a que serve o processo estrutural, nesse cenário?

1.2.1 Processo e a ordem constitucional vigente: a relação instrumental entre processo e Constituição

Para avançar nestas reflexões, é preciso, primeiro, tratar da relação entre o processo e a ordem constitucional.

Na contramão das concepções de um processo ideologicamente neutro, Dinamarco (2022) ensina que o processo assume uma posição instrumental, voltada à realização de objetivos perante a sociedade e o Estado. A técnica jurídica, segundo ele, deve estar “a serviço dos objetivos políticos e sociais” (Dinamarco, 2022, p. 135).

Como resume Lima (2023, p. 7), as ideias centrais de Dinamarco a este respeito, expressas na obra “A instrumentalidade do Processo”, podem ser resumidas em três frentes: “(a) a instituição do processo enquanto instrumento a serviço da jurisdição; (b) a existência de escopos, objetivos, do processo; (c) o deslocamento da jurisdição para o centro dos estudos do direito processual”.

Os escopos ou objetivos do processo tratados por Dinamarco nada mais são do que os próprios fins do processo: os “propósitos norteadores da sua instituição e das condutas dos agentes que o utilizam” (Dinamarco, 2022, p. 133). Nesse rumo, e a partir da premissa de que “o processo deve ser apto a cumprir integralmente sua função sócio-jurídico-política” (Dinamarco, 2022, p. 246), o autor divide-os justamente nestes três escopos: social, político e jurídico.

O escopo social é desenvolvido pelo autor em duas frentes. A primeira diz respeito à paz social e à pacificação dos conflitos, demonstrando a importância do processo na eliminação de conflitos (ou ao menos na promessa ou sensação de que o Estado, pelo processo, é capaz de fazê-lo).

Mais do que atuar para a pacificação dos conflitos, cabe ao processo introduzir critérios justos e previsíveis para tanto. Daí surge a importância da ideia de segurança jurídica, que traduz certo grau de confiança no sistema e em sua capacidade.

Em um segundo vértice, o escopo social ainda tem uma função educativa. Para Dinamarco, quanto maior o grau de confiança no Poder Judiciário e no processo como instrumento de pacificação, maior a tendência de que cada um se sinta “mais zeloso dos

próprios direitos”, e “mais responsável pela observância dos alheios” (Dinamarco, 2022, p. 146).

Já o escopo político é resumido em três aspectos: poder, liberdade e participação. Poder, nesse aspecto, é a autoridade na reafirmação do império do Estado ao decidir (sem a projeção do poder do Estado-juiz, não há como cumprir os fins almejados). Liberdade representa o polo oposto, mas também cultivado pelo instrumentalismo, impondo o equilíbrio nos “contornos do poder e do seu exercício, para a dignidade dos indivíduos” (Dinamarco, 2022, p. 131).

Por fim, a participação é que confere legitimidade democrática ao processo. Participar, neste caso, não se limita à via política do voto, mas abrange “todas as formas de influência sobre os centros de poder”: é a capacidade de o indivíduo determinar os “destinos da sociedade política” (Dinamarco, 2022, p. 134).

O último dos escopos é aquele propriamente jurídico. Neste ponto, Dinamarco consagra o processo como “instrumento de uma ordem exterior”, representada pelo direito substancial: o “conjunto de normas e princípios que atribuem bens da vida às pessoas, disciplinam condutas e ditam a organização da convivência social” (Dinamarco, 2022, p. 163). Fica clara, aqui, a posição do autor de que o Direito preexiste ao processo²⁵, e que não tutela direitos, mas pessoas.

Com base nestes campos, o autor inaugura, segundo Bedaque (2018, p. 3), uma fase instrumentalista do processo, ampliando o foco para questões além das endoprocessuais, e reconhecendo que o processo (e o sistema processual) é influenciado pelos “valores assegurados nos planos político-constitucional e jurídico-material”.

Essa concepção teleológica do processo, pensado não como fim, mas instrumento para a efetivação de escopos sociais, jurídicos e políticos, leva à percepção de que o processo jamais assumirá posição ideologicamente neutra, mas sim guardará uma “perene correspondência com a ordem constitucional a que serve”, acompanhando, também, as “mutações pelas quais ela passa” (Dinamarco, 2022, p. 27).

Nessa linha, Osna e Arenhart (2022a, p. 3) constata, citando o exemplo do impacto do Estado Liberal nos conceitos de jurisdição, ação e processo, que o processo é influenciado pelo pensamento predominante em cada período histórico, pois “o processo não é uma ilha - e o processualista também não o é”.

²⁵ Neste ponto, Dinamarco expressa sua adesão à teoria dualista, defendendo que seria “ilusória a ideia de que os direitos só são efetivos quando afirmados e impostos por via do processo” (Dinamarco, 2022, p. 174). No mesmo sentido, Bedaque (2018, p. 25) constata que o “direito preexiste sim ao processo, tanto que na grande maioria das vezes sua atuação prática se dá por ato dos próprios destinatários das regras”.

1.2.1.1 Por que adotar o processo instrumental? Redimindo a instrumentalidade do processo

Deve-se destacar que a visão instrumentalista do processo foi (e segue sendo) alvo de severas críticas: autores de viés “garantista”, “neoinstitucionalista” ou “procedimentalista”²⁶ apresentam contundentes objeções à posição de Dinamarco.

Estas discordâncias, apesar de inúmeras, parecem poder ser resumidas em três frentes. Por primeiro, os garantistas entendem que é indevida a apropriação do processo como instrumento da jurisdição, implicando em consequências nos aspectos processuais ligados à posição e função do juiz, e ao papel e às garantias das partes.

Em segundo lugar, há uma crítica ao pragmatismo, e suposta falta de aportes teóricos e filosóficos que deem sustentação à teoria ou permitam reflexões aprofundadas a seu respeito. Por fim, há uma discordância quanto à própria classificação dos escopos do processo como matéria processual (e não de direito material).

No primeiro aspecto, os críticos ao instrumentalismo apontam que a teoria promove, ao mesmo tempo, uma supervalorização do juiz - que, além de assumir uma posição de protagonismo no processo, teria “carta branca” para atuar de acordo com seus anseios, sob o pretexto de realizar os fins sociais -, e uma despreocupação com as partes.

Segundo Carvalho Filho (2019, p. 6), a teoria permite que o juiz viole os limites da lei sob o pretexto de realizar o fim social, tomando “para si o discurso publicista para realizar aquilo que bem entende”.

Pensa, por isso, que o modelo seria uma abertura ao autoritarismo, ao passo que refletiria “uma doutrina de dominação e aprisionamento da sociedade em nome de um juiz acima de qualquer suspeita moral e dotado de inabalável privilégio cognitivo” - à qual se oporia o garantismo, como resistência às abusividades do Estado (Carvalho Filho, 2019, p. 1; Leal, 2005).

De forma ainda mais crítica, Adolfo Alvarado Velloso (2010, p. 82-83), afirma existir uma tendência de “decisionismo judicial” combinado a um “solidarismo”. De acordo com o autor garantista argentino, sob os pretextos de defesa da Constituição e de solidariedade aos mais vulneráveis, juízes “com vocação de protagonismo midiático” invadem o campo de atuação dos demais Poderes, abandonando o cumprimento da lei na intenção de exercer um “cogoverno”, a partir de suas exclusivas vontades²⁷.

²⁶ Os dois últimos termos são utilizados, respectivamente, por Barbosa Moreira (2004) e Calmon de Passos (2000).

²⁷ Chama atenção a enfática crítica do autor argentino, que defende que “[...] *al socaire de una afirmada defensa de la Constitución, algunos jueces con vocación de protagonismo mediático han comenzado a intervenir en toda suerte de asuntos, propios de la competencia constitucional exclusiva de otros Poderes del Estado, interfiriendo*

No mesmo rumo, Calmon de Passos (2000) defende que a instrumentalidade do processo teria gerado uma hipertrofia no papel do julgador. Isso seria uma consequência da escolha teórica de colocar a jurisdição no centro da teoria do processo, fazendo com que, supostamente, o Estado passe a ser “o único detentor do poder, enquanto que os sujeitos apenas participam do processo”, constituindo simples “objetos sobre os quais ele se exerce” (Abboud; Oliveira, 2008, p. 11).

A segunda linha crítica baseia-se no argumento de que a instrumentalidade seria uma forma simples e acrítica de abordagem prática do processo, sem promover diálogos com a filosofia do direito ou a hermenêutica (Costa; Costa, 2010; Passos, 2000).

Para os que concordam com esta linha argumentativa, a teoria instrumentalista defende a ideia de um processo justo, mas jamais define para si uma teoria de justiça, de forma proposital, deixando ao livre arbítrio do julgador decidir o que é justo ou injusto (Carvalho, 2021; Lima, 2023).

Por derradeiro, é recorrente entre autores de viés garantista a crítica à adoção de escopos metajurídicos no processo. Segundo estes estudiosos, a questão seria de Direito material, e, portanto, na aplicação do próprio direito substantivo (e não nas normas de processo) é que seriam atendidos os fins metajurídicos (Carvalho, 2021; Gonçalves, 1992).

Para Gonçalves (1992, p. 188), “É o Direito material, construído ou reconstruído pelas partes em contraditório ao longo do procedimento, que é aplicado pelo juiz no caso concreto submetido à sua apreciação”. Por consequência, os escopos social, jurídico e político não são pertinentes a normas processuais, mas sim ao Direito material, que “rege a solução da lide”.

Em contraponto, como apontam os instrumentalistas, tais críticas - embora partam de uma preocupação legítima com as garantias processuais e o devido processo legal - são exageradas.

O garantismo, por si, parece partir de uma premissa equivocada a respeito da ideia de instrumentalidade: os instrumentalistas não defendem a supressão das garantias das partes, e muito menos legitimam uma postura autoritária do julgador, ou a realização de desejos autoritários do Estado.

con ello en la tarea de gobernar al asumir el cumplimiento de funciones que son privativas de otras autoridades. Y, de tal forma, han abandonado el juicioso acatamiento de la ley para entrar al campo del cogobierno y, aún más, ingresando a un terreno muy peligroso: el de una suerte de increíble desgobierno, ya imposible de controlar” (Velloso, 2010, p. 82-83).

O modelo teleológico de abordagem do processo, embora desloque o centro do estudo à jurisdição, não reflete um modelo absolutista²⁸. A teoria da instrumentalidade do processo não defende a supressão das garantias das partes, e isto não decorre desta mudança de foco, por si.

Deslocar o ponto inicial do estudo à jurisdição não significa concentrar no juiz todo o foco do ordenamento²⁹, e menos ainda desconsiderar a importância (e as garantias) dos demais sujeitos do processo (Barbosa Moreira, 2004; Bedaque, 2018; Dinamarco, 2022).

Como aponta há longa data Ada Pellegrini Grinover (1993, p. 297), o processo instrumental ainda guarda “estrita fidelidade do método científico, mas conciliando-o e fundindo-o com as preocupações sócio-políticas”. Em outros termos, o instrumentalista, em verdade, é também um garantista, mas busca “apenas o ponto de equilíbrio entre valores igualmente importantes e amparados no plano constitucional” (Bedaque, 2018, p. 20).

Esta preocupação da instrumentalidade do processo com as garantias é defendida pelo próprio Dinamarco, ao fixar as bases da teoria instrumentalista. Delimitando as relações entre processo e Constituição, o autor concebe, para além do sentido vetorial “processo-Constituição” (que reflete a aptidão do processo em realizar a ordem constitucional), o sentido inverso (“Constituição-processo”), marcado pelo que denomina “tutela constitucional do processo” (Dinamarco, 2022, p. 23).

A “tutela constitucional do processo”, para o autor, é a conformação dos institutos do processo às garantias constitucionais, de modo que “[...] todo o processo há de ser feito em contraditório, respeita a igualdade entre as partes perante o juiz natural e observadas as garantias inerentes à cláusula *due process of law*” (Dinamarco, 2022, p. 23). Sua teoria instrumental, então, não se afasta da proteção das garantias processuais dos litigantes.

Demonstra a mesma preocupação Humberto Theodoro Júnior (2009, p. 08), tratando da relação entre processo e constituição com base nos ensinamentos de Dinamarco, ao destacar que o “processo justo”, ainda que busque efetividade, não pode “desvencilhar-se das outras garantias fundamentais, especialmente a garantia de segurança jurídica”, devendo encontrar “conciliação razoável e proporcional entre justiça e segurança, ambas indispensáveis ao Estado Democrático de Direito”.

²⁸ Há de se ter em mente que o fortalecimento dos poderes do juiz não é marca típica de Estados Absolutistas - que, pelo contrário, geralmente têm como característica a hipertrofia do Poder Executivo, suprimindo a relevância dos juizes -, como explicita Barbosa Moreira (2004).

²⁹ Ao menos não mais do que já é naturalmente feito na prática e teoria processuais. A exemplo, o próprio Código de Processo Civil reserva o segundo livro à função jurisdicional, precedido apenas das normas processuais civis, vindo a falar dos sujeitos do processo, em geral, apenas no livro seguinte.

Bedaque (2024, p. 50), em obra sobre efetividade e técnica do processo, reforça a constatação, apontando que o processo efetivo deverá prezar pela celeridade, mas sem ignorar o valor jurídico da segurança. Segundo o processualista paulista, “não há efetividade sem contraditório e ampla defesa”.

Seguindo a mesma linha, em outra obra, o autor também destaca a importância da ação e defesa, com suas respectivas e decorrentes garantias ligadas ao contraditório³⁰ e ampla defesa, na “participação dos destinos do processo e na formação da convicção do julgador”, constituindo mais que meros objetos sobre os quais recaem o poder do Estado (Bedaque, 2018, p. 21).

Reconhecer que este contexto ocorre no cenário do processo, marcado pelo exercício da jurisdição pelo juiz - que é investido do poder estatal, mas não atua livremente, estando limitado pelos mecanismos de controle presentes no ordenamento - não significa impor às partes uma mera sujeição a um magistrado solipsista e autoritário (Bedaque, 2018).

Do mesmo modo, a crítica feita à postura do juiz “ativista” merece melhor análise. Primeiro, é preciso apontar que a expressão “ativismo judicial” não guarda um conceito unânime: como explica Casimiro (2024a) o termo é interpretado em pelo menos nove sentidos diversos - nem todos pejorativos ou contrários ao ordenamento³¹.

Nas críticas à instrumentalidade, parece uniforme a adoção de dois sentidos em especial: como repulsa à postura judicial ativa do juiz; e como crítica à adoção, pelo julgador, de convicções pessoais em detrimento do ordenamento jurídico (Abboud; Lunelli, 2015; Branco; Santiago, 2020; Costa; Costa, 2010).

Contudo, não é acertada a afirmação de que a postura mais ativa e participativa do magistrado (dotado de maiores poderes instrutórios, por exemplo) é sinônimo de violação de garantias das partes.

A atuação prática do magistrado, cooperativo e atento à adequada condução do processo na tentativa de resolução da causa, não leva à inobservância dos direitos dos demais sujeitos do processo, e é compatível com o compromisso do Estado de levar às partes a produção de um resultado justo, proporcional e adequado ao conflito levado a juízo (Barbosa Moreira, 2004; Bedaque, 2018).

³⁰ O contraditório forte e ampliado - que adiante se defende como marca do processo estrutural - aliás, é mecanismo de controle da atuação do próprio juiz, para que não seja “Irresponsavelmente ativista”, ou “cegamente omissa”, como ensina Bochenek (2022a, p. 30).

³¹ Segundo Violin (2019, p. 80), todos os sentidos guardam em comum a ideia de que o juiz ativista é aquele que detém certa predisposição a concretizar “seus próprios valores individuais”.

Destaque-se que a postura ativa não se confunde com atuação parcial, direcionada, ou tendenciosa do magistrado, mas representa apenas o exercício dos poderes do juiz dentro dos limites fixados pela lei, em um procedimento “regulado por regras destinadas a preservar as garantias das partes, e a concessão de poderes ao juiz, solução técnico-política não informada por opções ideológicas” (Bedaque, 2018, p. 36).

Neste contexto, as partes conservam o poder de dispor de seus direitos. Isto é, o exercício dessas atribuições não comprime indevidamente o exercício do contraditório real e ampla defesa, nem dos demais direitos garantidos legalmente às partes - e, se o fizer, incorrerá em grave erro, em desvio incompatível com o próprio exercício dos poderes do juiz, passível de controle pelos meios previstos pelo ordenamento³² (Barbosa Moreira, 2004; Bedaque, 2018).

Como resume o exemplo trazido por Barbosa Moreira (2004, p. 205), a determinação de oitiva de testemunha de ofício pelo magistrado não implica em cercear o direito das partes em arrolar e ouvir suas próprias - e nem em realizar seus questionamentos na oitiva daquela arrolada pelo juízo. O gesto do juiz não ergue “obstáculo à atuação da parte”: o fato de ele mover-se não impede que a parte também o faça.

Equivocado seria, em verdade, pensar na postura passiva de um magistrado que, distante do conflito, deixasse a condução do processo puramente às partes, e assim permitisse que as comuns e inegáveis disparidades técnicas, econômicas e de representação influenciassem no resultado do litígio³³ (Barbosa Moreira, 2004).

De forma mais ampla, pensada a função instrumental para a realização dos objetivos políticos, sociais e jurídicos, o juiz “absenteísta” reproduz os ideais neoliberais de Estado, instigando a manutenção das estruturas de poder - muitas vezes reprodutoras de violações a direitos fundamentais³⁴.

Ainda, não coincide com a teoria instrumentalista a adoção de convicções pessoais do julgador em detrimento do ordenamento. Ao contrário do afirmado, o “justo processo”, base da organização e estrutura processual para os instrumentalistas, não deriva de uma atividade cognitiva solipsista do magistrado, movida por seus anseios pessoais, mas sim dos valores e

³² Bedaque (2018, p. 36) lista “motivação das decisões, recorribilidade das decisões, publicidade dos atos processuais, contraditório prévio previsto no novo CPC, juiz natural, isonomia”.

³³ Como destaca Barbosa Moreira (2004, p. 207), a atuação dos advogados é decisiva para o desfecho do pleito, de modo que “o litigante munido de maiores recursos apto a contratar o melhor advogado, goza desde logo de vantagem que desequilibra os pratos da famosa balança da Justiça”.

³⁴ A consideração é produto dos debates da disciplina “Controle jurídico e social da Administração Pública”, ministrada pelo Prof. Dr. Reshad Tawfeiq, a respeito da relação entre processo, Estado e Constituição Dirigente.

princípios incorporados pelo próprio ordenamento (Bedaque, 2018; Dinamarco, 2022; Theodoro Júnior, 2008).

A crítica, neste ponto, parece aproximar-se da defesa de um magistrado mecânico, engessado ao texto legal, sem qualquer função criativa ou esforço interpretativo, e que parte de uma visão anacrônica do processo.

O juiz que simplesmente faz valer a vontade concreta da lei em relação às partes; ou que realiza mero esforço de subsunção, adequando a lei ao caso concreto³⁵, é aquele típico do Estado Liberal - levado ao extremo, é o juiz “boca da lei”, ou “*slot machine*”³⁶.

Essa figura não é compatível com o Estado Social Constitucional, focado na concretização dos direitos³⁷. No atual modelo, são tarefas próprias do magistrado “[...] reconhecer significados possíveis do texto, *valorá-los* argumentativamente³⁸ e *decidir* por uma das alternativas interpretativas” (Marinoni, Arenhart; Mitidiero, 2020, p. 175). Essa operação se dá com base nos postulados normativos constitucionais, e é passível de controle.

Os escopos e valores incorporados pelo julgador, na conformação do justo processo, não partem de uma visão pessoal dos fenômenos, mas sim dos critérios fixados pelo próprio ordenamento - aqueles desejados “pelo legislador ao estabelecer o modelo constitucional ou devido processo constitucional” (Bedaque, 2007, p. 26).

O magistrado, em sua atuação concreta, ainda que influenciado pelos escopos, não atua livremente na atividade de sua interpretação e na aplicação do Direito; é controlado por uma “rede de direitos fundamentais processuais” que compõem o processo justo e constitucional (Oliveira, 2008, p. 73).

Nesse sentido, é pertinente a observação de Dinamarco (2022, p. 179-180), para quem “[...] se de um lado no Estado moderno não se tolera mais o juiz passivo e espectador, de outro sua participação ativa encontra limites ditados pelo mesmo sistema de legalidade”.

Não se trata, ademais, de uma teoria de base acrítica, mas sim de opção metodológica de compreender o processo com fundamento nos anseios positivados no próprio direito material, na tentativa de aproximar o resultado do processo à realidade substancial (Bedaque, 2018).

³⁵ Base, respectivamente, das teorias de Carnelutti e Chiovenda sobre o processo. Sobre o tema, discorrem Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2020) no capítulo 1 da Parte II da obra.

³⁶ Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2020) citam tais expressões fazendo referência aos termos utilizados por Montesquieu e Jerome Frank.

³⁷ O tema é melhor abordado no tópico seguinte (1.2.2).

³⁸ Reforça-se, com isso, a fundamentação como forma de controle do subjetivismo do magistrado. A respeito do tema: Maranhão, 2016; Marinoni, Arenhart; Mitidiero, 2020.

Daí decorre que a terceira crítica exposta anteriormente, feita à extraprocessualidade dos escopos, é em verdade uma simples constatação: não se nega que os escopos sejam questões de direito material, e nem a autonomia entre os ramos. Todavia, não se pode admitir o isolamento do processo em relação ao direito material, sob pena de esvaziar o próprio sentido e objeto do direito processual (Bedaque, 2021).

Refutar a relação entre processo e direito substantivo é reduzir o processo em si mesmo, ignorando que a adequação (e a destinação) da tutela jurisdicional é justamente sua aptidão para realizar os direitos materiais, com o maior grau de efetividade e segurança possíveis (Dinamarco, 2022; Oliveira, 2008; Theodoro Júnior, 2008).

Diante disso, pode-se resumir que o processo se apresenta como instrumento de realização da ordem constitucional vigente, salvaguardando os direitos nela previstos, mas sem ignorar as garantias dos sujeitos processuais envolvidos (Bedaque, 2018; Dinamarco, 2022; Grinover, 1993).

Nos termos de Grinover (1993, p. 296), trata-se de “transformar o processo num instrumento a serviço de valores mais elevados”, que seriam “o acesso à Justiça e à ordem jurídica justa; a universalidade da tutela jurisdicional; a efetividade e instrumentalidade do processo, posto a serviço dos escopos jurídicos, sociais e políticos da jurisdição”, mas também à “participação no processo e pelo processo”.

Compreender a adequação de determinado modelo processual ao ordenamento e à Constituição, então, passa pela análise de sua aptidão em realizar a ordem jurídica vigente (Oliveira, 2008) - no que Dinamarco (2022, p. 22) denomina o sentido vetorial “processo-constituição” -, tendo em mente a premissa de que não é possível concebê-lo como um instituto ideologicamente neutro.

1.2.2 A ordem constitucional: do Estado Liberal ao Estado de Bem-Estar Social, a emergência de litígios estruturais, e a releitura do papel do Poder Judiciário

Exposta a importância da ordem constitucional vigente para o processo, e fixada a importância da relação instrumental entre ela e o processo, é chegado o momento de entendê-la.

A Constituição de 1988 marca uma grande inovação jurídica e social no Brasil. A Carta Cidadã, produto e expressão da união de matrizes ideológicas diversas, é o resultado dos trabalhos iniciais da Comissão de Estudos Constitucionais³⁹ e, mais decisivamente, de

³⁹ A “Comissão Arinos”, presidida por Afonso Arinos de Mello Franco, surgiu por ideia de Tancredo Neves - que nunca a viu formada - e teve alguma, mas não decisiva influência no texto final da Constituição. Seu anteprojeto não contou com força política suficiente para tanto. Sobre o tema: Barroso, 2017, p. 493-495.

uma Assembleia Constituinte⁴⁰ formada por uma miscelânea de concepções divergentes, e o grande pilar da redemocratização de um país recém saído de um período de autoritarismo (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020; Silva, 2016; Wolkmer; Fagundes, 2011).

No período pré-redemocratização, o regime autoritário adotou um modelo econômico liberal, favorável à concentração de renda, e uma política de forte protagonismo do Poder Executivo (Bercovici, 2005).

A Constituição de 1967, e em sequência, a Emenda Constitucional número 01 de 1969, foram em grande parte preteridas por medidas do Poder Executivo expressas em Atos Institucionais, atos-complementares e decretos-lei expedidos durante a Ditadura Militar (Silva, 2016). Isto, na prática, conferiu tímida força normativa ao texto constitucional, em especial às suas previsões a respeito de direitos e garantias fundamentais (Bercovici, 2005; Hachem, 2013).

Rompendo com tal lógica, e como resultado dos traumas vividos no período anterior, a Constituição de 1988 compromete-se a superar o estado de subdesenvolvimento da sociedade e da estrutura do Estado. É o documento-base de um Estado de Bem-Estar Social, ativo, comprometido com suas funções e vinculado à ideologia constitucionalmente adotada⁴¹ (Tawfeiq; Spagnolli; Funes, 2024; Bercovici, 1999).

Segundo Derani (2008), isto marca a passagem do Estado de Direito ao Estado Social de Direito. A justiça liberal, pautada em uma igualdade fictícia, dá lugar à justiça distributiva, com suas bases fixadas na promoção do bem comum, na cidadania e na dignidade da pessoa humana.

Explicando esta alteração, Hachem (2013, p. 160) defende que o modelo estatal perfilado pela Constituição exige uma “atuação interventiva do Estado com vistas à distribuição”, o que só se faz possível na atuação “maximizada da Administração Pública com vistas à plena realização dos direitos fundamentais econômicos e sociais”. O Estado, então, assume a postura de “promotor do desenvolvimento”⁴² (Bercovici, 2005, p. 55).

⁴⁰ Ou, nos termos de José Afonso da Silva, o “Congresso Constituinte”, pois derivado da convocação dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em exercício em fevereiro de 1987 - o que, apesar disso, não retirou do texto constitucional a ampla participação popular (Silva, 2016, p. 91)

⁴¹ Seguindo o conceito desenvolvido por Washington Peluso Albino de Souza, e explicado por Clark, Corrêa e Nascimento (2020, p. 42): “Em termos gerais, “ideologia constitucionalmente adotada” refere-se ao processo jurídico-político de conversão de “ideologias econômicas puras” (capitalismo, nacionalismo, socialismo) em uma ordem juridicamente positivada, mesclando-as em um único texto a ser aplicado. Trata-se de um mecanismo de juridificação do discurso ideológico construído, no plano econômico-político, pelo Poder Constituinte. Em última análise, a constitucionalização de fatos econômicos significa uma alteração do tipo de “ordem”, isto é, a transmutação de institutos do sistema econômico - e, por isso, aberto a quaisquer ideologias para uma ordem jurídico-econômica”.

⁴² A respeito da relação do Direito ao Desenvolvimento e a Constituição Federal, destacam-se as considerações de Tawfeiq (2019), Hachem (2013) e Gabardo (2018).

Para orientar essa atuação, a Constituição define fins e objetivos, expressos já a partir dos arts. 1º e 3º, que disciplinam os princípios e objetivos fundamentais da República, para o Estado e a sociedade (Bercovici, 1999; 2005; Tawfeiq, 2019).

Esses princípios e objetivos traduzem as “opções políticas fundamentais” do sistema, e servem como linhas de atuação dos programas e políticas públicas, bem como de toda a sociedade - incluindo o mercado e os entes privados (Derani, 2008, p. 10; Carvalho, 2012). São, portanto, o fundamento constitucional para a política - que não substitui a vontade dos agentes políticos, mas orienta os fins constitucionais a que deve se destinar⁴³ (Bercovici, 2005).

Com base nessas escolhas, a Constituição faz mais que simplesmente prever a existência de direitos: desenha um modelo de Estado responsável por criar condições reais e efetivas para a concretização destes objetivos e diretrizes que ela mesma fixa, mesmo que de forma gradual, progressiva, dinâmica e de certo modo, sempre inacabada (Bercovici, 2005; Hachem, 2013; Gabardo, 2018; Grau, 2018).

Ganha relevância, neste momento, a concepção de uma Constituição dotada de força normativa, capaz de “imprimir ordem e conformação à realidade política e social”, impor tarefas e converter-se em força ativa (Hesse, 1991, p. 15). Há, de fato, uma conquista na busca pela eficácia das normas constitucionais (Barroso, 2017).

Nesse contexto, a Constituição de 1988 não pode ser tida como simples “Constituição garantia”, ou “estatutária”, que se limita a receber o ordenamento vigente e legitimar o *status quo*, sem assumir conteúdo social ou econômico (Grau, 2018). Muito mais se aproxima do conceito de Constituição Dirigente, defendido primeiramente por Lerche, aprimorado por Canotilho (2001), e consagrado no Brasil por Bercovici (2005).

A Constituição Dirigente é aquela que não representa apenas as decisões políticas fundamentais do Estado, como um mero “instrumento de governo” responsável pela organização dos procedimentos políticos (e, portanto, à limitação do poder do Estado) (Bercovici, 1999, p. 37; Grau, 2018, p. 76); mas estabelece um “programa de ação para a alteração da sociedade” (Bercovici, 2005, p. 35)

O dirigismo constitucional conferido à Constituição, a partir da Teoria da Constituição Dirigente, outorga à Carta Magna uma pretensão transformadora da realidade pelo Direito, com base na ideologia constitucionalmente adotada, como já exposto (Canotilho, 2001).

⁴³ Sarlet (2006), ao tratar do princípio da vedação ao retrocesso, defende que há aqui uma dupla vinculação do legislador: à Constituição e à sua própria obra, a fim de não frustrar a vontade constitucional.

O caráter transformador da Constituição revela-se, entre vários outros aspectos, na previsão de aplicabilidade imediata de normas definidoras de direitos fundamentais (art. 5º, § 1º); na disposição de um extenso rol de direitos sociais, aos quais dedica todo um capítulo (Capítulo II); e em matéria de Direito Ambiental e Climático, com a grande inovação disposta no art. 225⁴⁴.

A alteração do papel do Estado, neste aspecto, passa a impor ao Estado e à sociedade novos deveres, especialmente na formulação e realização de políticas públicas⁴⁵ - e, conseqüentemente, gerar novos conflitos, completamente diferentes daqueles já conhecidos e levados às cortes nacionais.

Interessante aspecto para examinar tal transformação se dá no campo do meio ambiente ecologicamente equilibrado⁴⁶, que não se torna apenas dever do Estado e da coletividade (art. 225 e seguintes da Constituição), mas sua defesa passa a representar “[...] instrumento imprescindível para a garantia do pleno desenvolvimento, bem como para assegurar a todos uma existência digna” (Tawfeiq, 2024, p. 5)

Então, como ensina Hachem (2013), a Constituição inaugura uma fase denominada pelo autor de “Direito Constitucional da Efetividade”, de inegável importância na redefinição da força normativa da Constituição, mas marcada pela extensa (e muitas vezes descriteriosa) judicialização de políticas públicas.

Essa judicialização é resultado de um descompasso entre uma extensa necessidade de atuação do Estado, constitucionalmente prevista e natural ao modelo de Estado disposto pela Constituição, e a existência de bloqueios institucionais que impedem sua ampla materialização⁴⁷ (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020; Schier; Schier, 2018).

Explicam Clark, Corrêa e Nascimento (2020, p. 68) que esses bloqueios se manifestam na forma de obstruções políticas e econômicas que “imobilizam as estratégias normativas de materialização da Constituição brasileira de 1988 e a real consolidação de um Estado Democrático de Direito”⁴⁸.

⁴⁴ Explicitando a importância do dispositivo, Derani (2008) explica a tripla contribuição deste: apresentar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; descrever os deveres do Estado e da coletividade; e prescrever normas para assegurar a efetividade do direito.

⁴⁵ Tomado aqui o conceito de Bucci (2006): política pública, para além do clássico conceito de programa de ação governamental voltado aos objetivos definidos, deriva de um processo, e tem um conteúdo “programático” (de seleção de prioridades, definição de meios e tempo), resumindo-se em programa, processo e ação-coordenação.

⁴⁶ O tema será objeto de análise mais minuciosa no capítulo 3.

⁴⁷ Não é incomum a constatação da enorme discrepância entre o texto e a realidade. Como retrata a consideração de Leal (2000, p. 227), “[...] o impressionante descompasso entre uma Constituição que reconhece e assegura direitos e uma Sociedade na qual se reconhecem violações constantes e gravíssimas dos Direitos Humanos”.

⁴⁸ Segundo os autores, tais bloqueios institucionais podem ser divididos em três grupos: (i) operados pela supressão do texto constitucional; (ii) decorrentes da implementação de uma Economia Política da Austeridade; e (iii) derivados de omissão regulatória constitucional (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020).

Assim, instrumentalizadas pelos bloqueios de não-concretização do texto constitucional, várias das promessas constitucionais não se efetivaram - e muitas sequer estão em vias de efetivação - pela via dos Poderes Legislativo e Executivo⁴⁹.

Em tema de matéria ambiental e climática, por exemplo, a situação é de tamanha gravidade que parcela da doutrina defende a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental, marcada pela inefetividade das normas e instrumentos de gestão ambiental no país (Bertoldi; Schonhofen, 2022).

Por consequência, a insatisfação social com a inobservância dos direitos, somada a um cenário político e econômico de desconfiança nas figuras políticas, levou ao crescimento do papel do Judiciário na efetivação destes, gerando o conhecido cenário de judicialização de políticas públicas (Casimiro, 2024a; Santos, 2018; Santos; Rocha; Rentz, 2022).

Decorre disto, então, a judicialização de litígios estruturais - ligados, em grande parte, mas não exclusivos, ao controle de políticas públicas. A existência de conflitos com estas marcas (não mais individuais, bipolarizados, mas estruturais) é reflexo deste novo contexto em que as grandes organizações (sendo o Estado uma delas) exercem cada vez maior importância jurídica e econômica (Ferraro, 2015; Violin, 2019).

Explica Bochenek (2022a, p. 30) que este remodelamento da clássica e rígida separação de poderes é resultado, além de uma insuficiência da atuação da Administração Pública, somada ao desejo de efetividade imediata e plena das políticas, de um processo social de evolução da difusão do conhecimento e informação, resultando em uma “nova arquitetura” entre as instituições:

Contudo, nos últimos anos, é perceptível na arena política e social que a insuficiência da atuação dos poderes constituídos na velocidade esperada pela sociedade e cidadãos, bem como o desejo de efetividade imediata e plena das políticas públicas acarretam a transferência ao Judiciário de parte considerável dos debates e também das decisões a respeito da implementação (ou omissão) das políticas públicas. A nova arquitetura institucional propicia o desenvolvimento de ambiente político e social, arena pública, que viabiliza e prioriza a maior participação ativa de todos, especialmente do Judiciário nos processos decisórios e ocupa um lugar estratégico no controle das políticas públicas (Bochenek, 2013). Para além, o modelo de sociedade atual não é mais verticalizada, mas horizontalizada, principalmente pela evolução dos fluxos informacionais potencializada pela expansão da internet e das redes sociais e virtuais.

⁴⁹ O problema, apesar de atual, não é novo. Em escrito sobre a Constituição Italiana, promulgada em 1947, Piero Calamandrei já alertava para a preocupação em manter desperta uma consciência renovadora em face do inadimplemento constitucional causado pela força política, interessada em fazer valer, ainda, o regime monárquico-facista (no original, “*inadempimenti costituzionali [...] delle forze politiche*” (Calamandrei, 2019, p. 32-33).

Desta forma, o papel do Poder Judiciário foi completamente transformado em decorrência da nova ordem constitucional, passando a ser protagonista de questões antes não enfrentadas, especialmente em tema de realização de direitos fundamentais previstos na Constituição, pela via do controle de políticas públicas (Santos, 2018).

Tem-se aí, portanto, os traços da ordem constitucional vigente, e o perfil de novas demandas levadas ao Poder Judiciário.

1.2.3 Nova ordem, velhos instrumentos: o problema do descompasso entre o processo Liberal e as novas exigências do Estado Social

Expôs-se, previamente (tópico 1.2.1), que um bom critério para avaliar a adequação de uma modalidade de tutela jurisdicional é aferir a “aptidão desta para realizar a eficácia prometida pelo direito material, com a maior efetividade e segurança possíveis” (Oliveira, 2008, p. 23-24).

No tópico anterior (1.2.2), fez-se possível a compreensão do que o direito material Constitucional almeja que seja tutelado pelo processo. Cabe então, neste momento, avaliar se o modelo de processo positivado é compatível com a efetivação destes direitos.

O processo, como compreendido tradicionalmente, e previsto no Código de Processo Civil (CPC) de 2015, é um modelo destinado a lidar com conflitos bipolares. O processo civil brasileiro, fortemente influenciado pela doutrina italiana, toma como base a relação processual formada por dois polos - com cada um deles representando um centro de interesses (Ferraro, 2015; Marçal, 2018).

Essa noção, importada de teóricos como Chiovenda e Carnelutti, retrata um processo típico do Estado Liberal, próprio do contexto em que os autores estudaram os institutos da Jurisdição, Ação e Processo (Arenhart, 2013; Osna; Arenhart, 2022a; Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2020).

Os conflitos desse período (e que ainda representam boa parte das demandas atuais) eram, justamente, aqueles destinados a resolver disputas privadas, bipolares e retrospectivas. Como destaca Chayes (1975-1976, p. 1.282), o litígio era definido como uma bem organizada disputa entre dois interesses opostos, a ser decidido pela lógica de que o vencedor “leva tudo” (*winner-takes-all*)⁵⁰.

Em outros termos, o magistrado ocupava-se somente dos conflitos de A *versus* B, nos quais uma parte pleiteava ao juiz que lhe concedesse a tutela jurisdicional em desfavor dos

⁵⁰ De forma caricata, para representar que o juiz “escolhe” uma solução ou outra, Owen Fiss (1985, p. 40) afirma que o magistrado poderia resolver a disputa lançando uma moeda. “*The judge could even settle the dispute by flipping a coin*”.

interesses da outra (Arenhart, 2013; Casimiro, 2024a). Tome-se, a título de exemplo, as ações condenatórias fundadas na responsabilidade civil do réu que comete dano contra o patrimônio do autor, como em um acidente de trânsito decorrente de culpa do requerido: neste caso, o conflito é claramente bipolar e retrospectivo, bastando a discussão pretérita e voltada sobre os interesses de ambos.

Essa lógica processual flutuante entre dois extremos ainda prevalece no direito processual brasileiro. Basta citar algumas noções básicas que regem a estrutural processual civil, como o princípio da demanda, que limita a providência do juízo ao que consta no pedido da parte (art. 492 do CPC); e os limites objetivos e subjetivos da coisa julgada (Arenhart, 2013; Ferraro, 2015; Marçal, 2018).

Mesmo o processo coletivo, ainda que possa envolver questões sociais, é reduzido a uma lógica liberal-individualista. Os legitimados atuam na condição de porta-vozes de um grupo ou coletividade, e, salvo pontuais adaptações para atender a interesses metaindividuais, são adotados os mesmos instrumentos, métodos e restrições dos processos individuais. A disputa, mais uma vez, resume-se à bipolaridade (Arenhart, 2017; Violin, 2019).

Retomando os termos de Dinamarco (2022), os escopos a que se volta o modelo processual positivo são aqueles do Estado Liberal. O processo é, ainda, influenciado pelos valores centrais do liberalismo descritos por Bonavides (2004): a tutela da liberdade, e a separação de poderes⁵¹.

Os conflitos tutelados estão ligados ao centro de interesse do indivíduo, sem uma perspectiva social ampla do litígio, e sem ferramentas para a tutela de situações ligadas à real proteção e efetivação de direitos de interesse coletivo⁵² (Arenhart, 2017; Schonhofen, 2023).

Dias (2025) aponta que tal descompasso entre o sistema processual e o direito material constitucional se reflete não apenas nas normas, mas na cultura jurídica predominante entre os operadores do Direito nacional, forjados a partir de uma leitura irreal da neutralidade do processo, profundamente discrepante da realidade - que demanda cada vez maior intervenção judicial decisiva na proteção dos direitos fundamentais.

Entretanto, o contexto social e os conflitos já não são mais os mesmos. A previamente mencionada alteração das funções do Estado, com a adoção de um modelo de Estado Social, soma-se à complexificação das relações sociais de uma sociedade de massa, transferindo ao

⁵¹ Basta retomar o conceito de jurisdição de Chiovenda, tão influente no sistema processual brasileiro, para quem há uma rígida distinção entre a criação e a determinação da vontade da lei, e sua declaração, atividade do juiz (Ferraro, 2015).

⁵² Bem sintetiza Arenhart (2017, p. 74) que “[...] é fácil concluir que um processo apto a lidar com políticas públicas não pode pautar-se pelo regime clássico do processo civil brasileiro. Exige inúmeras soluções diversas, além de uma mentalidade totalmente distinta daquela que governa o direito processual tradicional”.

juiz a tutela de situações antes insuscetíveis de intervenção judicial: conflitos estruturais, complexos, multipolares, policêntricos e prospectivos (Andrade, 2023; Bochenek, 2022a; Ferraro, 2015; Fiss, 1979; Santos, 2021).

Este problema, aliás, já era antecipado pela doutrina nacional há longa data. Em 1993, Ada Pellegrini Grinover (1993, p. 288), citando Barbosa Moreira, discorreu a respeito da necessidade de transformação do “processo individualista” em um “processo social”:

Os esforços pela transformação do processo individualista, cunhado para acudir a conflitos de interesses individuais, num processo social, adequado à sociedade contemporânea, confluem num movimento em que, como aponta Barbosa Moreira (Tendências...ob. cit., p. 6-11), duas linhas-força podem ser identificadas: de um lado, o processo desperta para a necessidade de assegurar a tutela jurisdicional a conflitos de interesses que, por sua dimensão meta individual, mal se acomodam no quadro dos esquemas processuais clássicos; de outro, busca imprimir ao próprio tratamento dos conflitos interindividuais feição mais consentânea com certas exigências básicas do Estado social de direito, facilitando o acesso à justiça, independentemente de desníveis culturais, sociais e econômicos, de modo a tornar operativo o princípio no plano substancial. As duas vertentes, como se viu, espelham a preocupação central do processualista contemporâneo em seus esforços rumo à universalidade da tutela jurisdicional.

É dizer, de outro modo, que está bem consolidada a ideia de que o processo positivo não é capaz de atender aos escopos (Dinamarco, 2022) do Estado de Bem-Estar Social - especialmente o escopo social, pois não tem sido capaz de pacificar os novos conflitos; e o jurídico, à falta de correspondência entre o direito material positivado, e o processual que deveria ser instrumento para sua efetivação -, justamente porque foi pensado para os litígios do Estado Liberal.

Nos termos do próprio autor, há um “quadro de descompassos”: “as tendências solidaristas inerentes ao Estado Social tornam inadequadas as soluções individualistas contidas na lei [...]” (Dinamarco, 2022, p. 195). O resultado desse descompasso é um “reclamo do plano material por uma outra forma de atuação jurisdicional” (Ferraro, 2015, p. 06)⁵³.

Há um vácuo legislativo entre os “novos” direitos (e litígios) que fazem parte da atuação jurisdicional, e o modelo de processo estabelecido, que passa a exigir uma nova forma de processo.

⁵³ Neste ponto, desmente-se uma crítica recorrente aos processos estruturais: as demandas próprias do controle de políticas públicas não nascem com o processo estrutural. Elas estão postas na sociedade - assim como a intervenção do Judiciário. Resta saber qual será o modelo adotado para tutelá-las. “O Poder Judiciário interfere em políticas públicas” (Vitorelli, 2024a, p. 107).

1.2.4 Processo estrutural, Estado social e os escopos do processo

Como visto, passou a existir uma litigiosidade reprimida⁵⁴ a partir dos reclamos do plano material. A realidade demanda a existência de um novo modelo de processo, capaz de levar às cortes a solução de litígios estruturais, sem ignorar a proteção dos valores constitucionais sob a nova lógica de efetividade da Constituição.

Neste contexto, emerge a importância do pensamento de um dos grandes autores da teoria do processo estrutural, o estadunidense Owen Fiss. Preocupado com a inefetividade dos valores constitucionais em um cenário econômico dominado por organizações de larga escala e, em que a efetivação de direitos encontra entraves nas burocracias do Estado, o autor dividiu em duas espécies as formas do poder de *adjudication*⁵⁵ (Fiss, 1985; Jobim; Rocha, 2024).

À primeira, Fiss (1985, p. 37-39) dá o nome de *dispute resolution*. Esse modelo se aproxima do processo positivo-liberal, e é marcado pela disputa individualista: os sujeitos litigam entre eles, tendo, em seu meio, um juiz passivo responsável pelo julgamento final⁵⁶. Tem-se, aí, o típico litígio bipolar e retrospectivo.

A grande revolução do autor está na segunda forma de *adjudication*, Fiss, a partir da atuação do Poder Judiciário em *Brown vs Board of Education*, concebeu o modelo de *structural litigation*, ou *structural reform*. Nesta espécie de atuação jurisdicional, base para o que hoje entendemos como processo estrutural, o Poder Judiciário, pautado nos valores sociais, assume a missão de reconstruir uma estrutura burocrática que impede a concretização de direitos.

Citando o autor norte-americano, bem resume Ferraro (2015, p. 14):

Para Owen Fiss, a atuação jurisdicional ganhou novos contornos – mais especificamente, outra forma – com a alteração da realidade social, marcada pela existência de organizações burocráticas. Nesse contexto, parte das violações de direitos, especialmente direitos constitucionais, não decorre de atos isolados, mas é resultado de um conjunto de práticas e dinâmicas institucionais (caráter estrutural ou sistêmico), hipótese esta que é de especial relevância para o processo coletivo-estrutural, dentro do universo dos problemas complexos e policêntricos. São violações de direitos ligadas a problemas estruturais, aqui especificamente compreendidas como violações estruturais de direitos, que, para cessarem, exigem reformas institucionais, na estrutura, não medidas pontuais ou que só trabalhem com fatos isolados, que são antes consequência do que causa.

⁵⁴ A ideia é desenvolvida por Kazuo Watanabe, ao tratar da ideia da existência de uma “panela de pressão social”, mitigada pela criação dos Juizados Especiais. Sobre o tema: Watanabe, 1985.

⁵⁵ Tomada, aqui, como sinônimo de “atividade judicial na atribuição de solucionar conflitos” (Jobim; Rocha, 2024, p. 1019).

⁵⁶ Nos termos do autor (Fiss, 1985, p. 38): “*The party structure of the dispute resolution reflects this individualistic bias; one neighbor is pitted against another while the judge stands between them as the passive umpire*”.

A base da atuação judicial na *structural reform*, para Fiss, é a de dar expressão aos valores constitucionais, e protegê-los das ameaças da burocracia do Estado⁵⁷ (Fiss, 1985). Há aqui a ideia de um “ativismo judicial equilibrado e dialógico”, que serve, ao menos, como “alerta aos demais poderes para que estes, efetivamente, cumpram suas atribuições” (Jobim; Rocha, 2024, p. 1020).

Em resumo, o autor percebe o descompasso entre os litígios bipolares e a atuação do Poder Judiciário em litígios estruturais, de nova roupagem, e fixa com isso as bases para a atual teoria do processo estrutural.

A provocação de Fiss, apesar de pautada em valores constitucionais não idênticos ao contexto brasileiro atual, é revolucionária e antecipa os problemas atuais explorados até o momento. Conforme melhor apontado nos tópicos anteriores, viu-se que o modelo da *dispute resolution*, ou o processo positivo-liberal, não tem sido capaz de atender aos escopos do Estado brasileiro, profundamente transformado pós-Constituição de 1988, na tutela de litígios estruturais.

Similarmente ao exercício do autor norte-americano, cabe, agora, averiguar se o processo estrutural (*structural reform*) oferece melhor alternativa⁵⁸.

Para isso, o texto toma como marco teórico os escopos do processo desenvolvidos por Cândido Rangel Dinamarco (2022)⁵⁹ - sociais, político e jurídico -, correlacionando-os entre o direito material posto, e o modelo de processo estrutural.

1.2.4.1 Escopos sociais

De início, examina-se o escopo social, em sua dupla vertente (educativa e de pacificação de conflitos). A função pacificadora do Estado, como destaca Dinamarco (2022,

⁵⁷ “*Structural litigation does not begin with indifference toward public values or the ignorance of them. It proceeds within the framework of the Constitution [...] This perspective on the social function of litigation implies that the central task for the judge is to interpret the public morality embodied in the Constitution.*” (Fiss, 1985, p. 40).

⁵⁸ Antecipando eventual objeção feita por críticos do processo estrutural, destaca-se que a falta de previsão legal expressa para o processo estrutural não pode servir como entrave à adoção de medidas estruturantes. Conforme a moderna dos procedimentos especiais, a complexidade das novas relações levou à superação do antigo paradigma da taxatividade dos procedimentos especiais, e à admissão de uma forma dinâmica e flexível de admissão de técnicas especiais de diferenciação no próprio procedimento comum (art. 327, § 2º, do CPC). Então, ao mesmo tempo, o procedimento especial não precisa estar descrito em lei para que exista; e o “livro fluxo de técnicas” admite a adaptabilidade do rito comum para abarcar técnicas diferenciadas, como lecionam Didier Jr., Cabral e Cunha (2018). Daí decorre, por exemplo, que o juiz possa realizar audiências públicas ou adotar outras técnicas de outros procedimentos sem violar a técnica processual vigente.

⁵⁹ Para uma análise mais detalhada de cada escopo, retornar à subseção 1.2.1.

p. 145), resume-se na “eliminação do conflito como tal, por meios que sejam reconhecidamente idôneos”.

Nesse aspecto, o modelo estruturante oferece um grande diferencial em comparação ao processo tradicional: a análise do problema levado ao Poder Judiciário se dá em perspectiva “futura e global” (Marçal, 2019, p. 161), “holística e sistêmica” (Linke, 2024, p. 176). Significa, portanto, que o Poder Judiciário apreende de forma ampla as características do litígio⁶⁰ (ouvidos os múltiplos centros de interesse, pelas técnicas de ampliação do contraditório), e atua diretamente em face das causas, de forma a garantir o resultado social pretendido (Vitorelli, 2024b).

A existência das próprias técnicas de processo estrutural, aliás, remonta à busca pela resolução de problemas práticos não passíveis de tutela ampla e adequada pelos meios tradicionais - cuja utilização em litígios complexos, multipolares e policêntricos pode levar a verdadeiros processos “desestruturais”, que não consideram amplamente os aspectos sociais da demanda, nem garantem tratamento isonômico aos litigantes em posições análogas⁶¹ (Jobim; Rocha, 2024; Vitorelli, 2024a).

Pode-se dizer, portanto, que o processo estrutural está melhor amoldado ao direito material pleiteado, sendo o assunto a resolução de litígios complexos típicos do Estado Social - especialmente, mas não só, aqueles ligados ao controle de políticas públicas (Santos, 2021).

Como ensinam Bochenek e Ferreira (2025, p. 97), em obra que explora os efeitos do processo estrutural, um dos efeitos sociais é justamente o de “cumprimento e efetivação de direitos fundamentais violados”.

Há, assim, uma inegável conexão entre a ideia de um processo civil de resultados, na perspectiva social, e o processo estrutural, mecanismo concebido para transformar a realidade pela eliminação do litígio (Vitorelli, 2024a).

No que diz respeito à perspectiva educativa do processo no escopo social, Dinamarco (2022) define-a como a conscientização da sociedade a respeito de seus direitos e obrigações, e defende que se manifesta através do adequado exercício da jurisdição.

Retornando ao processo estrutural, nota-se a importância educativa em dois grandes aspectos. Primeiro, pela aproximação que promove com a sociedade: a importância que se dá

⁶⁰ Para tanto, defende-se uma flexibilização do princípio da demanda, permitindo ao juiz não se limitar aos contornos da causa de pedir e ao pedido exatos formulados pelas partes (Arenhart, 2017; Bochenek, 2021; Ferraro, 2015). “Seja como for, fato é que a função jurisdicional se abre, cada vez mais, para soluções que se afastam do rigor da regra da congruência” (Arenhart, 2025, p. 315).

⁶¹ Não se pode ignorar, neste ponto, que o acesso à tutela jurisdicional justa, adequada e efetiva é também questão de acesso à justiça, como explica Santos (2021, p. 18-19), com base nos ensinamentos de Watanabe e Grinover.

à oitiva dos interesses dos afetados pelo litígio, pelo instituto da participação, e a ampla publicidade das informações⁶², faz com que os detentores dos interesses sociais tenham contato mais próximo com seus direitos e obrigações levados a juízo (Arenhart, 2019; Casimiro, 2024a).

Permite-se, com isso, conferir um caráter educativo ao processo, vez que os interessados no litígio podem acompanhar e compreender seu andamento, e consequentemente, deter maior segurança e previsibilidade no procedimento de tutela de seus direitos (Casimiro, 2024a).

Há, ainda, um segundo aspecto educativo de suma importância: a função simbólica que exerce o processo estrutural sobre a administração e a sociedade. Explicitando esta função simbólico-educativa do processo estrutural Casimiro (2024b, p. 1093) defende que o modelo é capaz de dar ao Poder Judiciário certo aspecto de “fórum de protestos”, em que grupos chamam a atenção do poder público e da sociedade às suas causas. Ainda que ao final possam sair “derrotados”⁶³, os litigantes utilizam do processo como forma de se fazerem ouvir os interesses marginalizados.

Tem-se assim uma concepção ainda mais ampla de educação pela via do processo, que se manifesta não apenas no conhecimento dos próprios direitos e obrigações, mas na percepção da existência de direitos de outros (e, possivelmente, de novos deveres próprios, por decorrência destes direitos alheios), que expressam seus interesses pela via judicial.

1.2.4.2 Escopos políticos

Quanto aos escopos políticos da jurisdição, viu-se que se expressam em três frentes: efetividade do poder (exercício do poder de império do Estado); liberdade (na fixação de limites ao exercício deste poder); e participação (Dinamarco, 2022; Cortês, 2024).

Não há dúvida de que a autoridade de exercício de poder do Estado-Juiz está presente, apesar de remodelada, nos processos estruturais. O “juiz-gestor” (Bochenek, 2022a, p. 36), ou “coordenador” (Casimiro, 2024a, p. 42), é, de fato, extremamente diverso do juiz-adjudicador. Cabe ao magistrado não a atribuição de certeza a uma ou outra parte, mas sim, em seu papel

⁶² Segundo Casimiro (2024a), este é um dos três pilares da *accountability* da Administração Pública no processo estrutural democrático (publicidade de informações, justificação de decisões e responsabilização pelas escolhas).

⁶³ E não há qualquer contrariedade entre conceber um processo “de resultados” e pensar na importância da função simbólica do processo estrutural. Ao fim e ao cabo, os efeitos simbólicos conduzem, também, a resultados, mesmo que não aferíveis no plano concreto: a mudança no imaginário popular, na opinião pública e na postura dos agentes políticos são apenas alguns deles (Casimiro, 2024a).

de gestão e construção de soluções conjuntas, a coordenação de um contraditório forte e ampliado e a atuação estratégica de elaboração, revisão e implementação dos planos de ação conjunta (Bochenek, 2022a; Casimiro, 2024a; Marçal, 2019).

Observa-se nessa atividade o exercício do poder estatal e da jurisdição, ainda que em um novo modelo. Como defende Ferraro (2015, p. 60), há uma releitura do conceito de jurisdição, não mais focada simplesmente na resolução de disputas, mas na tutela dos direitos, pois “[...] a atuação jurisdicional é um processo social por meio do qual os juízes dão significado aos valores públicos, seja em ações individuais, seja em coletivas e de reforma estrutural”.

Merece destaque, em reforço à defesa da existência do poder de império do Estado no processo estrutural, que o juiz ainda é chamado a decidir⁶⁴, em determinados momentos do processo⁶⁵⁻⁶⁶.

O processo estrutural, portanto, não representa uma fuga da função jurisdicional, mas sim um caminho para sua otimização, nos casos em que se depara com problemas complexos, multipolares e policêntricos (Arenhart; Osna, 2022a).

Quanto ao valor liberdade, cabe ao processo observar e respeitar a esfera de liberdade pública e dos indivíduos “sem dano à vida do grupo e ao desenvolvimento dos objetivos comuns” (Dinamarco, 2022, p. 153).

Primeiro, importa fazer considerações sobre o conceito de liberdade no Estado Social. Como explica Tawfeiq (2019), as noções de liberdade sofreram profundas transformações pela doutrina de Amartya Sen. Para o autor indiano, o conceito seria instrumental à ideia de desenvolvimento: é por meio da expansão das liberdades que se atinge o desenvolvimento.

Subvertendo e ampliando tal lógica, Gabardo (2018, p. 125) aponta que a visão de Sen restringe-se a uma posição lógica do Estado Liberal. No Estado Social, a liberdade é consequência do desenvolvimento (e não o contrário); e o valor liberdade é ampliado. Os fins do Estado passam a ser não apenas a garantia da “maior liberdade possível, mas também a maior felicidade possível”⁶⁷.

⁶⁴ Não se pode ignorar, também, que há jurisdição sem decisão, como demonstra Antônio do Passo Cabral (2023, p. 102): “[...] ao contrário do que se costuma professar, os pronunciamentos judiciais nem sempre são decisórios. Às vezes o magistrado limita-se a instruir, esclarecer, questionar, dentre muitas outras espécies de manifestações.”

⁶⁵ Seja fixando metas bem-definidas, e deixando ao Executivo a missão de implementar a decisão (*strong rights, weak remedies*); ou delimitando apenas objetivos gerais, mas fiscalizando diretamente a implementação destas mudanças, sob pena de imposição compulsória (*weak rights, strong remedies*) (Vitorelli, 2024a).

⁶⁶ Como será melhor abordado adiante (2.2.1), o juiz conserva a possibilidade de atuar com função diretiva, em determinadas hipóteses (Violin, 2019; 2024b).

⁶⁷ A posição é compatível com a defesa, pelo autor, de um Estado Social que garanta não apenas o mínimo (que se expressa na noção de dignidade), mas sim o máximo possível aos indivíduos: “O grande desafio social

Transpondo esta visão ao escopo político do processo, é possível constatar que o processo estrutural, na função instrumental de eliminação das barreiras que impedem a realização dos direitos e o desenvolvimento busca materializar os valores de liberdade e felicidade.

O foco do processo estrutural, ao fim e ao cabo, é servir como instrumento para remover os entraves burocráticos e dar expressão aos valores constitucionais (Fiss, 1985). Neste aspecto, quanto maior a realização dos ideais de desenvolvimento, com a efetivação das promessas constitucionais, mais ampla a liberdade tutelada pelo processo.

Feito este apontamento, nota-se que as críticas à violação da liberdade, no processo estrutural, vêm geralmente ligadas às liberdades públicas e à atuação do juiz: diz-se que o processo estrutural viola a separação de poderes e alimenta o ativismo judiciário e a imparcialidade do juiz, lesando a discricionariedade administrativa e as garantias processuais (Arenhart; Osna, 2022a; Bochenek, 2022a; Casimiro, 2024a; Vitorelli, 2024).

A tese de que o processo estrutural, genericamente, viola o princípio da separação de poderes, ou alimenta o ativismo judiciário, não parece resistir a uma análise mais aprofundada.

Já se expôs anteriormente que “ativismo judicial” não se trata de termo unívoco, que não detém caráter necessariamente pejorativo, e que a postura judicial ativa do juiz não se confunde com a violação dos direitos das partes (subseção 1.2.1).

De todo modo, considerando a comum ideia de ativismo como a concretização dos valores pessoais do julgador, Violin (2019, p. 82) aponta que não se pode considerar o processo estrutural como uma atuação ativista do Judiciário, pois os valores concretizados por esta via não são os do julgador, e sim aqueles “socialmente compartilhados”

Avançando no tema, Arenhart e Osna (2022a), além de Vitorelli (2024a) destacam que o processo estrutural não é o precursor, nem o responsável pela difusão de um viés jurisdicional na intervenção em políticas públicas: essa atuação expansiva do Poder Judiciário é parte da realidade, já se apresentava (e segue ocorrendo) pelas vias tradicionais, apesar de menos ortodoxas e adequadas para a tutela deste tipo de litígio⁶⁸.

contemporâneo é conjugar solidariedade, liberdade e alteridade, sem perder de vista a noção de dignidade como ideia-força mínima” (Gabardo, 2018, p. 132).

⁶⁸ Retoma-se aqui, por um lado, o risco da existência de um “processo desestrutural”, oriundo da atuação jurisdicional individualizada, isolada e sem compreensão da política pública como um todo, que se dá no ajuizamento em massa de ações coletivas para a tutela de litígios de fundo complexos, multipolares e policêntricos, especialmente no campo das políticas públicas (Vitorelli, 2024a); e, por outro, a inefetividade de decisões tradicionais para tutelar situações de tamanha complexidade, como litígios ambientais complexos (Schonhofen, 2023).

O STF, nas últimas décadas, tem decidido reiteradamente que a intervenção em políticas públicas, nos casos de omissão dos demais Poderes, não viola por si a separação de poderes (Brasil, 2014; 2016; 2020a). A lesão ao princípio virá somente quando essa intervenção for não racional, desordenada, descriteriosa.

Parece razoável afirmar, em verdade, que o processo estrutural se apresenta como a maneira mais racional de conceber esta intervenção, pois busca racionalizar, ordenar e dar critério ao controle de políticas públicas.

O próprio Supremo, no julgamento do *leading case* do Tema de Repercussão Geral 698 admite a consolidação do entendimento, e, buscando fixar critérios para a intervenção, recomenda medidas típicas do processo estrutural, como a elaboração de planos de ação e a ampliação do contraditório (Brasil, 2023).

Assim, “culpar” o processo estrutural pela intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, ou pela violação do princípio da separação de poderes, é atacar um meio que busca a atuação otimizada em um campo já existente e consolidado⁶⁹. Corresponde a “[...] culpar o cirurgião por utilizar um meio ótimo para realizar intervenção que foi clinicamente prescrita” (Arenhart; Osna, 2022a, p. 07).

Do mesmo modo, uma análise da base teórica do princípio da separação de poderes demonstra que a crítica parte de uma visão histórica rígida da tripartição, atribuída à obra “O espírito das leis”, de Montesquieu - escrita no século XVIII, no contexto de preocupação com os abusos de poder por parte dos governantes (Casimiro, 2024a; Sorto, 2004).

Sem ignorar os apontamentos de que a teoria do autor francês - que escrevia sob a ótica da nobreza, buscando limitar o poder do monarca, em um cenário de emergência da burguesia - foi interpretada e apropriada pelos Federalistas de forma diversa ao pensado por ele (Sorto, 2004), o fato é que não se pode admitir a rígida leitura proposta pelos críticos.

Mesmo a clássica tese de separação dos poderes francesa jamais se fez como forma de limitação de direitos dos indivíduos em face do Estado. A restrição dos poderes do juiz na noção francesa de repartição de funções, em que o Poder Judiciário atuava como simples “boca da lei”⁷⁰, surge de uma desconfiança histórica na figura dos juizes, mas coexiste com um contexto de emergência da valorização dos direitos de primeira dimensão, em oposição às violações do Estado.

⁶⁹ Merece destaque o exercício de Ferraro (2015, p. 38-42), que demonstra, a partir de casos concretos, que o Judiciário já examina há longa data litígios estruturais que envolvem a intervenção em políticas públicas, mesmo que sob outra roupagem.

⁷⁰ “A rigor, o Poder Judiciário seria, de algum modo, nulo, cabendo aos juizes atuar somente como a boca que pronuncia as palavras da lei” (Santos, 2018, p. 65).

Do mesmo modo, o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) norte-americano, tantas vezes citado em meio a esse debate, ao adaptar a teoria de Montesquieu, ampliou os poderes do Poder Judiciário em comparação ao modelo europeu, reduzindo as atribuições do parlamento (Santos, 2018).

Assim, a importação acrítica do conceito ao contexto atual, marcado pela complexificação das relações entre as instituições, e pela releitura do papel do Estado, reflete uma posição anacrônica sobre o tema.

Ignora-se, além da ordem constitucional - que já não mais admite as premissas puramente liberais - a nova dinâmica da separação de poderes, na qual cabe ao Poder Judiciário, em meio a uma atuação coordenada entre os poderes, atuar também para cumprir as promessas constitucionais, especialmente na omissão dos demais poderes (Casimiro, 2024a; Santos, 2021).

Nesse sentido, é pertinente a observação de Schier e Schier (2018, p. 79):

Não é possível, portanto, exprimir, de antemão, uma preferência entre Legislador e/ou Poder Judiciário. Cada um atua em um campo próprio e com visões diferentes. Pouco importa quem vai realizar os direitos fundamentais. No quadro da Separação dos Poderes, a distinção de funções entre Executivo, Legislativo e Judiciário deve se articular para satisfazer os direitos fundamentais. E, portanto, o que está em jogo, não é “quem governa”, se este ou aquele Poder, como às vezes este debate é colocado. O governo se desenvolve não em um exclusivo campo das funções estatais, mas em todas elas.

Relevante neste aspecto, também, a consideração de Fachin e Schinemann (2018, p. 227), que apontam a não submissão das decisões estruturantes ao regime tradicional da separação de poderes, mas as condicionam a um “duplo grau de subsidiariedade”: externo, pois só é dado ao Judiciário atuar na insuficiência da atuação dos demais Poderes; e interno, pela primazia das soluções dialógicas.

Há, também, por parte da doutrina, a concepção de uma separação dinâmica e cambiante dos poderes, própria do jogo de forças e do diálogo entre as instituições - incluídas as cortes⁷¹. Nesse contexto, é possível questionar as legitimidades *a priori* de cada poder, aferindo, em cada caso concreto, com base em argumentos jurídicos, a possibilidade do exercício de funções atípicas. Diz-se, então, que não há mais poderes constituídos rígidos e estáticos, com funções exclusivas (Casimiro, 2024a; Mendes, 2011).

⁷¹ A dinâmica é explicada por Louis Fisher (1985, p. 742), em meio ao debate a respeito da “última palavra” sobre a Constituição: “*No single institution, including the judiciary, has the final word on constitutional questions*”.

De todo modo, o que se vê é que não há, no cerne do conceito de processo estrutural, violação do princípio da separação de poderes, nem um “ativismo judicial”, em sentido pejorativo, mas uma reconfiguração institucional oriunda da própria necessidade de racionalizar a forma de tutela em litígios estruturantes.

No que diz respeito à imparcialidade do juiz, Ferraro (2015, p. 68) apresenta a dicotomia entre “estar afastado” e “aproximar-se demais”. No tratamento de problemas complexos, existem riscos opostos quanto à posição do magistrado: por um lado, que demonstre certo afastamento e desconexão com os interesses manifestados; e por outro, que se envolva demasiadamente, sofrendo “pressões” dos interessados.

Embora a autora admita que integra o sistema processual a existência deste dilema, a questão parece menos preocupante do que inicialmente apresentada. Relembre-se, neste ponto, que a atuação do magistrado é sujeita a constante controle, pelas várias vias já citadas: não há uma carta branca para a atuação do juiz, que estará sob constante escrutínio e fiscalização (Bedaque, 2018; Dinamarco, 2022).

Sob a visão instrumental do processo adotada, é preferível que se assumam estes riscos controláveis - dos quais também não está isento o processo positivo - a suprimir a atuação ativa do magistrado em buscar a efetivação de direitos. Conforme a clássica lição de Barbosa Moreira (2004, p. 205): “O que de jeito algum se afigura razoável é pretender a tutela jurisdicional e, ao mesmo tempo, objetar a que o juiz se muna dos elementos necessários para verificar se deve ou não prestá-la nos termos requeridos”.

Por fim, o processo deve atender ao escopo político da participação, consistente em “[...] assegurar a participação dos cidadãos, por si mesmos ou através de suas associações, no destino da sociedade política” (Dinamarco, 2022, p. 151).

Participação, no escopo político, expande a ideia de influência sobre os centros de poder para além do voto. Dinamarco (2022) cita como exemplo as ações populares e as demandas relativas ao meio ambiente, nas quais há uma verdadeira institucionalização da participação do indivíduo nos destinos políticos, pela influência que exerce na tomada de decisões.

Como bem expõe Casimiro (2024a), na defesa de uma concepção de processo estrutural democrático, a participação representa um dos pilares do modelo processual (ao lado da justificação e publicidade).

Segundo o autor, que defende o Poder Judiciário como um campo “subsidiariamente democrático”, o processo estrutural é um instrumento inserido na democracia deliberativa. Por ele, faz-se possível não apenas questionar as violações graves do Executivo e Legislativo, mas

também dar visibilidade a grupos e demandas sociais que não são adequadamente representados nestes poderes⁷² (Casimiro, 2024a, p. 99-105).

Por consequência, segundo Casimiro, a participação nos processos estruturais detém um duplo espectro valorativo: intrínseco, que dá expressão aos grupos marginalizados, permitindo que influenciem nos rumos políticos da sociedade; e instrumental, que contribui para realizar o direito material - pois, quanto maior o grau de participação, maior a chance de a decisão judicial gerar efeitos práticos aos grupos afetados pelo litígio (Casimiro, 2024a).

No aspecto instrumental, o processo estrutural também privilegia mecanismos de participação direta e representação adequada dos indivíduos, no intuito de evitar a “abstração de interesses” própria dos litígios coletivos tradicionais (Arenhart, 2019; Ferraro, 2015).

Como explica Arenhart (2019, p. 802-803), o ordenamento “atribui” aos legitimados coletivos a representação de interesses, presumindo que, pela simples vinculação às instituições, conheçam os anseios sociais. Cria-se, com isso, a cruel possibilidade de que o legitimado coletivo manifeste vontades diversas daquelas de real interesse do grupo tutelado.

No processo estrutural, por outro lado, há uma notável preocupação com a participação direta, ou, ao menos, com a representatividade adequada dos grupos. O juiz é responsável por conduzir democraticamente o processo, em “diálogo amplo e aberto com a sociedade”, garantindo a ampla participação dos interessados (Araújo, 2015, p. 178; Arenhart, 2017; Bochenek, 2022a; Santos; Rocha; Rentz, 2022)

Os instrumentos, características e possíveis desafios da participação serão melhor abordados adiante, em capítulo próprio (2). O que se pode afirmar, por ora, é que tem-se, com todos estes aspectos, um modelo processual que potencialmente instrumentaliza a participação dos indivíduos nas decisões políticas por múltiplas vias: dando voz aos excluídos; ampliando e fortalecendo o círculo de diálogo e participação; aproximando o indivíduo do debate público; concretizando instrumentos de controle sobre a atuação desidiosa da administração⁷³.

Em síntese, parece razoável dizer que o processo estrutural atende, em sua potencialidade, o escopo de promover a ampla influência dos sujeitos sobre os rumos políticos.

⁷² Retoma-se, com isso, a concepção do Judiciário como “fórum de protestos”, abordada no escopo social (1.2.4.1)

⁷³ A respeito dos mecanismos de controle sobre a inércia da administração, adere-se a ideia de um possível controle judicial sobre as paralisações de direitos: uma verdadeira vedação à inércia da Administração Pública, que deve sempre seguir avançando na concretização de direitos (Tawfeiq; Spagnolli; Funes, 2024).

1.2.4.3 Escopo jurídico

O último dos escopos apresentados por Cândido Rangel Dinamarco é o escopo jurídico. O processo que bem atende o escopo jurídico é o capaz de ser instrumento às normas de direito substancial, concretizando os direitos previstos pelo ordenamento. A ideia central repousa, portanto, na já abordada convicção de que a tutela jurisdicional tem sua aptidão medida na proporção em que é capaz de realizar os direitos materiais, com o maior grau de efetividade e segurança possíveis (Dinamarco, 2022; Oliveira, 2008; Theodoro Júnior, 2008).

Como já trazido nas subseções anteriores (1.2.2 e 1.2.3), a nova ordem constitucional de direitos, produto do Estado Social e da Constituição Dirigente de 1988, criou novas espécies de litígios, marcados por sua complexidade e multipolaridade, e que exigem soluções prospectivas e dialogadas. Estes conflitos, como demonstrado, não são compatíveis com a lógica bipolar e retrospectiva do processo positivo.

Cabe, agora, examinar se o processo estrutural é potencialmente mais vantajoso e adequado à tutela destes litígios, e por consequência, do próprio direito substancial que existe na base destas situações concretas.

Neste ponto, é necessário fazer uma breve constatação prévia: não há sentido, na defesa da instrumentalidade do processo, em falar-se um “sistema fechado” de remédios para a proteção de direitos. É a partir do pragmatismo, e seguindo uma lógica de *open remedies*, que se faz possível a escolha ótima do mecanismo processual adequado para a tutela de cada situação⁷⁴ (Ferraro, 2015; Puga, 2008).

Quer-se dizer, com isso, que não se pretende demonstrar que o processo estrutural é superior ou mais avançado que qualquer outra forma processual, mas sim que, em determinadas situações concretas (justamente os litígios estruturais), pode ser estratégia apropriada à tutela do direito material.

Isto posto, é preciso apontar que, embora esteja melhor amoldado ao direito material envolvido nestes novos litígios, como demonstrado no exame do escopo social (1.2.4.1), o processo estrutural não é um meio de realização plena desses direitos substanciais, em regra.

Os processos estruturantes, por definição, pretendem alterar um estado de desconformidade, “substituindo-o por um estado de coisas ideal” (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 107). Ocorre que, na prática, muitos destes estados de coisa ideais são verdadeiramente inatingíveis. Com isso, a proteção atingida como resultado costuma estar “no

⁷⁴ “Dessa maneira, conforme as circunstâncias fáticas, são diversas as estratégias possíveis” (Ferraro, 2015, p. 124); “*El horizonte de la Corte es la búsqueda de un nuevo campo epistémico en el que se logre determinar cuáles son los extremos del problema y las alternativas remediales*” (Puga, 2008, p. 22)

meio do caminho” entre o estado ideal pretendido, e a situação desconforme preexistente (Casimiro, 2024a; Arenhart; Osna, 2022b).

A constatação pode parecer contraditória, nesse exercício de defesa da adequação do modelo ao escopo jurídico: como admitir que o processo estrutural atende ao escopo jurídico, se seu resultado final geralmente não é o da plena resolução do problema?

No entanto, é justamente neste ponto em que reside a correspondência do processo estrutural e do escopo jurídico. É preferível que haja alguma tutela material nos litígios estruturantes, a simplesmente inadmiti-la, ou limitá-la às restrições e deficiências do modelo de processo positivo (Arenhart; Osna, 2022b; Vitorelli, 2024a).

Nesse rumo, Casimiro (2024a, p. 82-83) defende que o processo estrutural não busca resultados ideais e perfeitos, mas sim “adequados à proteção dos direitos violados, variando conforme os fatores próprios do caso”.

Embora se discorde do autor quanto ao objetivo inicial do processo - tomar como ponto de partida a situação “aceitável”, e não máxima, de proteção de direitos contraria a própria razão de ser da Constituição, e da missão do Estado Social em assegurar o máximo possível aos indivíduos (Gabardo, 2018) - é preciso admitir que a máxima efetividade fática do direito ainda é preferível à inércia e desestruturação completa.

A ideia defendida resume-se pela constatação de Arenhart e Osna (2022a, p. 9):

De todo modo, é necessário reconhecer que o uso da técnica estrutural passa, inequivocamente, por um juízo praticalista em que a pronta tutela do interesse se mostre inviável ou indesejável por motivos materiais. E, assim, esse sabor agridoce, embora possa ser sentido por alguns, acaba se mostrando condição sine qua non para que haja alguma tutela material. Certamente, não se trata de uma proteção plena, mas, a partir de uma fotografia de momento, é preciso que caracterize a máxima efetividade do direito. E, em atenção à segurança jurídica, considera-se certo que o uso da técnica pode ser bastante mais prolífico do que o produto que adviria de sua inexistência.

Adiciona-se ao raciocínio, por outro lado, que a concretização gradual e progressiva de direitos é típica do modelo constitucional adotado. Retomando os conceitos de Bercovici (1999; 2005) a respeito da constituição dirigente, a Constituição de 1988, ao fixar objetivos e princípios fundamentais, materializa diretrizes progressivas, positivas e constantes para a gradual transformação da realidade (Tawfeiq; Spagnolli; Funes, 2024). Não se poderia esperar do processo, então, que concretizasse por completo o direito material constitucional, ao passo que este é, por si, ambicioso e dinâmico.

Encaminha-se, com isso, à conclusão deste exercício, que está não em admitir uma visão romantizada do processo estrutural. Não se espera uma “atuação salvífico-messiânica

do Poder Judiciário” (Costa, 2025, n.p.), como apontam os mais críticos ao modelo, nem se pretende pensar o processo estrutural como a solução definitiva e ideal dos litígios complexos oriundos da nova ordem constitucional, mas como uma forma mais adequada que o modelo tradicional de tutelar os direitos neste meio.

Em outros termos, quer-se dizer que o processo estrutural, primeiro, não é a via para tutela de todas as situações de direito material. Seu campo de atuação se limita aos litígios estruturais. E, segundo, que é um instrumento viável e possível - talvez o melhor existente, por ora - embora não isento de problemas, para a realização dos escopos do processo na resolução dos litígios do Estado Social, complexos e multipolares, especialmente aqueles ligados ao controle de políticas públicas e das omissões do Estado em concretizar os mandamentos constitucionais.

Pode-se, com isso, avançar no exame de temas mais aprofundados a respeito do processo estrutural, sempre com a visão de que se está em constante busca de soluções para aprimorá-lo, como ferramenta de realização de direitos fundamentais.

CAPÍTULO 2 - COLABORAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

O primeiro capítulo destinou-se a estabelecer a noção de processo estrutural com base no contexto constitucional e no novo paradigma do Estado Social, tomando como marco para análise as contribuições da escola instrumentalista do processo, em especial quanto aos escopos do processo.

Agora, é chegado o momento de abordar o processo estrutural, pautado na cooperação processual, de forma verticalizada, a fim de entender os contornos da participação e colaboração processual no modelo de processo estruturante. Para tanto, parte-se do conceito geral do processo civil colaborativo, avançando ao processo estrutural influenciado pela colaboração⁷⁵, até que se faça possível examinar a efetiva divisão das tarefas no processo estrutural, sob os dois vértices (da gestão do juiz e da participação das partes).

2.1 O PROCESSO CIVIL COLABORATIVO

A escola instrumentalista, como já se expôs, inaugura uma nova concepção do processo como instrumento para a realização dos escopos social, jurídico e político, superando a visão privatista do processo como simples ferramenta à disposição dos litigantes.

Não significa dizer, no entanto, que se defenda uma sujeição total das partes ao arbítrio do poder do Estado-Juiz, a exemplo do modelo inquisitivo; e nem, por outro lado, que caiba ao juiz assistir passivamente à iniciativa das partes, como no processo puramente adversarial (Auilo, 2014; Bedaque 2018).

Na clássica estrutura processual tripartite, as partes e o magistrado ocupam posições inevitavelmente distintas em suas atribuições e poderes. Historicamente, essa disparidade criou problemas na definição dos limites e contornos da atuação do órgão julgador e das partes - ou, nos termos de Barbosa Moreira (1989), no “problema da divisão do trabalho entre juiz e partes”.

Os modelos tradicionais de organização do processo costumeiramente identificados pela doutrina dividem em duas formas opostas a mencionada divisão do trabalho entre o magistrado e as partes⁷⁶. De um lado, o modelo adversarial, regido pelo princípio dispositivo,

⁷⁵ Tomam-se como sinônimos os termos “cooperação”, “colaboração” e “comparticipação”.

⁷⁶ Como adverte Barbosa Moreira (2003, p. 57), não há, na prática, sistema puramente inquisitivo ou adversarial, mas sim sistemas mistos, que reúnem características de ambos os modelos: “À evidência, jamais existiu e com certeza jamais existirá ordenamento processual “quimicamente puro”: todos combinam, em variável dosagem, elementos de ambos os tipos”.

mais comum nos sistemas anglo-saxônicos, delega às partes (enquanto verdadeiros adversários) a iniciativa probatória e a definição dos moldes do andamento do processo. Reserva-se o juiz a uma postura mais passiva, de espectador, encarregado de garantir a igualdade formal dos sujeitos e, ao final, resolver o litígio apresentado (Auilo, 2014; Barbosa Moreira, 2003; Didier Jr. 2013; Fabris, 2018; Mitidiero, 2009).

Do outro, o processo inquisitorial, regido pelo princípio inquisitivo, e oriundo da tradição romano-germânica, é marcado pelo protagonismo do órgão judicial. Neste modelo notavelmente assimétrico, o Estado-juiz toma para si a iniciativa probatória e a condução do processo, assumindo a postura de investigador (ou inquisidor), e limita as partes a simples fontes informativas, em extrema oposição ao modelo acusatório (Auilo, 2014; Barbosa Moreira, 2003; Didier Jr. 2013; Zaneti Jr, 2004).

O CPC de 2015, influenciado pela busca por um processo justo na referida delimitação dos papéis das partes e do juiz, buscou resolver o dilema com a adoção de uma terceira via, que a doutrina denomina modelo cooperativo de processo, no qual o juiz e as partes devem colaborar para a resolução do litígio⁷⁷. Como prevê o art. 6º do *codex*, “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” (Brasil, 2015).

Segundo Mitidiero (2012, p. 68; 2021, p. 3), o modelo colaborativo estrutura uma “comunidade de trabalho processual conjunto do juiz e das partes”, de forma a dividir com equilíbrio os papéis, e privilegiar o “aumento concorrente dos poderes das partes e do magistrado”.

O juiz, para o modelo cooperativo, deve assumir postura mais engajada, sem deixar de privilegiar a isonomia na condução do processo. Nos termos de Didier Jr. (2013, p. 94), o julgador deixa de ser mero “espectador do duelo das partes”, ampliando o espectro do contraditório, que passa a contar com o juiz como sujeito do diálogo do processo - que se

⁷⁷Importa destacar, considerando o marco teórico deste trabalho, que embora parte da doutrina defensora do modelo cooperativo questione a escolha da escola instrumental de posicionar a jurisdição como polo metodológico do processo civil (Mitidiero, 2021), não há verdadeira contradição entre adotar um modelo cooperativo de processo e pensá-lo sob as bases da escola instrumental. Como já abordado (item 1.2.1), a escolha da teoria instrumental em deslocar tal foco não coincide com a sujeição das partes a um protagonismo autoritário do juiz, e muito menos com a rejeição dos poderes, deveres, ônus e faculdades de todos os sujeitos do processo (Bedaque, 2018). A questão parece ter sido bem resolvida por Auilo (2014), ao desenvolver, antes mesmo da vigência do novo Código, as bases instrumentais para uma teoria da cooperação no processo civil nacional. Também há indicações disso na obra de Dinamarco (2022, p. 120-121), ao defender que a postura participativa do juiz não pode ser alçada ao patamar arbitrário de limitar ou suprimir a participação dos interessados, “postulado inafastável da democracia”, pois o processo deve ser “invariavelmente democrático e portanto participativo, sob pena de não ser legítimo”.

coloca em posição de igualdade com as partes no desenvolvimento deste diálogo⁷⁸ (Antunes, 2024; Aúilo, 2014; Cambi; Santin; Loureiro, 2023; Mitidiero, 2009).

Por outro lado, parcela da doutrina defende que, em regra, a relação entre magistrado e partes ainda se revela assimétrica na imposição das decisões, como é natural do poder jurisdicional que lhe é investido. Diz-se, por isso, que o julgador seria “paritário no diálogo e assimétrico na decisão” (Mitidiero, 2021, p. 5).

Merece destaque que tal consideração é, de algum modo, relativizada: Marçal (2019) revela sua discordância com a afirmação de que haveria assimetria no processo decisório. Para ele, há simples divisão de tarefas, sendo o magistrado o “diretor” ou “supervisor”, mas não superior às partes. Segundo o autor, as partes não apenas exercem influência anterior à decisão sobre a atividade do juiz, mas também posterior, que poderá modificar, anular ou revogar o pronunciamento. Além disso, não há vinculação necessária ao decidido - podem as partes, por exemplo, celebrar negócio jurídico contrário ao título judicial a qualquer tempo.

Também, segundo Vitorelli e Barros (2024), em obra que trata da participação dos interessados em processos coletivos, há uma possível esfera de “codecisão” no processo. Trata-se, segundo os autores, do nível mais elevado de participação, no qual a deliberação conjunta refletirá igual peso participativo de cada um dos sujeitos.

De todo modo, tal decisão - seja ela influenciada pela participação das partes, ou tomada na forma “codecisional” - não será produto de uma tarefa “decisionista” e solitária do magistrado, mas sim expressará o resultado de um processo dialético dos sujeitos da relação processual (Cambi; Santin; Loureiro, 2023; Didier Jr, 2013; Marçal, 2019).

Portanto, em uma perspectiva democrática e de valorização ao contraditório, o modelo colaborativo coloca todos os sujeitos envolvidos no processo no mesmo patamar, prevendo a “comparticipação” das partes e do juiz como “construtores da decisão judicial” (Cambi; Santin; Loureiro, 2023, p. 60). Essa relação tem como cláusula geral a boa-fé objetiva, padrão de conduta proba, transparente e leal esperado na relação processual, e que impõe às partes e ao juiz direitos e deveres, como os de esclarecimento e lealdade⁷⁹⁻⁸⁰, além de vedar posturas contraditórias e contrárias ao espírito colaborativo (Cambi; Santin; Loureiro, 2023; Didier Jr., 2013; Mitidiero, 2009; Uzeda, 2021).

⁷⁸ Nos termos de Mitidiero (2009, p. 75), “coloca-se o órgão jurisdicional como um dos participantes do processo, igualmente gravado pela necessidade de observar o contraditório ao longo de todo o procedimento”.

⁷⁹ Para uma sistematização mais ampla dos deveres das partes e do juiz: Didier Jr., 2013.

⁸⁰ Traçando um paralelo com os deveres do árbitro, Uzeda (2021, p. 237) menciona também o dever de revelar do magistrado, a quem caberia, por exemplo revelar às partes quanto a “[...] circunstância que, em seu entendimento, possa ser suficiente para gerar a aparência de parcialidade para julgamento da causa”.

A ideia é bem transmitida pelo Enunciado 373 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (2015), que assim dispõe: “As partes devem cooperar entre si; devem atuar com ética e lealdade, agindo de modo a evitar a ocorrência de vícios que extingam o processo sem resolução do mérito e cumprindo com deveres mútuos de esclarecimento e transparência”.

Tem-se assim um processo “coparticipativo”, conduzido pelos mais diversos sujeitos processuais, todos igualmente importantes para atingir o resultado esperado na relação processual (Câmara, 2016) - mas também incumbidos de deveres para concretizar a cooperação.

2.1.1 A reorganização das tarefas no modelo colaborativo: o “juiz Hermes” e a participação das partes e interessados

Em termos gerais, como se viu, a colaboração, cooperação ou “comparticipação” processual implica em uma completa reestruturação da clássica divisão de tarefas entre partes e juiz. Antes de prosseguir, é válida uma breve sistematização dessa mudança na figura do juiz e na participação dos demais sujeitos do processo.

O magistrado passa a ser parte do diálogo no processo, ficando incumbido, também, de criar caminhos para facilitar tal comunidade de trabalho. Fazendo referência à alegoria de François Ost (1993), citada por Antunes (2024) e Ferraz (2019), assume a função de “juiz Hermes”, menos protagonista e mais gestor de conexões.

Em contraponto ao juiz Júpiter, defensor rígido da legalidade; e ao juiz Hércules⁸¹, que “vai além da lei para transformar a realidade social” (Antunes, 2024, p. 18), o juiz Hermes, como o deus da mitologia grega, é o mensageiro: o intermediador responsável por incentivar e promover interações, estabelecer fluxos comunicativos e “garantir a escuta recíproca e multipolar” (Ferraz, 2019, p. 7).

Significa dizer que o julgador, além de participar do processo dialógico do processo, torna-se menos protagonista, facilita a ampla participação dos sujeitos do processo e o diálogo entre eles - promovendo, portanto, a adoção de medidas capazes de criar um espaço de cooperação, gestão e diálogo.

⁸¹ O juiz Hércules de Ost (1993) baseia-se no conceito original de Ronald Dworkin (2002), como admite o próprio autor. Dworkin (2002, p. 165) utiliza da alegoria de Hércules como magistrado de “capacidade, sabedoria, paciência e sagacidade sobre-humanas”. Ost (1993), similarmente, trata Hércules como o juiz semideus que resolve os litígios e “sustenta o mundo” com seus braços estendidos.

Como bem resume Denise Antunes (2024, p. 16), no modelo cooperativo, legalmente previsto e prevalente no ordenamento nacional, o juiz passa se posicionar como um “gestor de demandas e de processos, no sentido de compreender o litígio, disponibilizando-se para a oitiva de todos os envolvidos (inclusive terceiros), para chegar à decisão mais adequada”.

Para além da cooperação interna do juiz com os sujeitos do processo, não se pode ignorar que há também formas cooperativas internas entre juízos e com os auxiliares do juízo, destinadas à criação de uma “comunidade judiciária” (Marçal, 2019, p. 89) com o intuito de maximizar a eficiência da prestação jurisdicional (Bochenek, 2021).

A adoção de medidas de cooperação jurisdicional nacional e internacional, para a prática de qualquer ato do processo, está prevista expressamente no CPC (arts. 26 a 41 e 67 a 69 do CPC), e é regulamentada por normativa do CNJ, na Resolução de número 350/2020. A título de exemplo, citam-se os atos concertados entre juízos cooperantes, a delegação de atos, a centralização de processos, e a relativização de regras estanques de competência, todos instrumentos de cooperação judicial (Bochenek, 2021; Cabral, 2024; Marçal, 2019; Lamego, 2019).

Em complemento à postura dialógica do julgador para com as partes e o sistema judiciário, outra relevante questão para o processo cooperativo é o aspecto da participação das partes e dos interessados.

Como ensina Dinamarco (2022, p. 120), a participação dos sujeitos do processo é forma de legitimação da atuação judicial voltada aos escopos da jurisdição: o processo justo deve ser “invariavelmente democrático e portanto participativo, sob pena de não ser legítimo”. Para ele, essa participação se manifesta nos exercícios dos direitos de ação e defesa (compreendido em sentido amplo) em um contraditório efetivo, no qual as partes integram efetivamente o diálogo com o juiz.

Segundo o autor, “possibilitar e em certos casos até tornar indispensável a efetiva participação” nestes moldes é uma preocupação que representa, ao mesmo tempo, uma expressão da cooperação dos sujeitos para o correto exercício da jurisdição, e uma forma participativa dos interessados no litígio indispensável para a efetividade do processo (Dinamarco, 2022, p. 104).

Seguindo a mesma linha, Auilo (2014, p. 41) defende que a participação se expressa como viés da colaboração. Neste aspecto do processo colaborativo dialético, marcado pela ampliação do contraditório, as partes participam ativamente no processo, legitimando o exercício do poder jurisdicional e garantindo a efetividade da tutela prestada “[...] seja porque

pacífica mais, seja porque garante um resultado possivelmente mais justo, ou ainda, porque faz com que o órgão judicante diga o direito da maneira mais correta possível”.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada do instituto da participação, que será feita adiante, notadamente quanto ao processo estrutural, adianta-se que o instituto se expressa em diversos níveis, não se resumindo à oportunidade de influir na decisão judicial: tratando dos processos coletivos, Vitorelli e Barros (2024) expressam seis níveis de participação diversos (notificação, informação, audiência, influência, cooperação e codecisão).

De todo modo, ainda que focado no aspecto cooperativo de construção do processo decisional, o modelo colaborativo altera notavelmente a relevância da participação, garantindo às partes e interessados verdadeira democratização processual, em um modelo policêntrico e participativo de processo, marcado pelo forte contraditório (Auilo, 2014; Nunes, 2008).

São esses, então, os traços centrais da alteração da divisão de tarefas relação processual no modelo colaborativo: o “juiz Hermes”, equidistante, gestor do processo e ao mesmo tempo partícipe e responsável pela promoção do diálogo; e a participação efetiva dos sujeitos, em um campo processual democrático.

2.2 PROCESSO ESTRUTURAL COLABORATIVO

As mencionadas alterações no paradigma de processo oriundas do modelo colaborativo, que modificam substancialmente o dimensionamento das funções do juiz, a influência e a participação das partes, são marcos essenciais à construção das soluções processuais no campo dos processos estruturantes.

Como visto no Capítulo 1, o modelo de processo estrutural ganha maior importância em um contexto de transferência ao Poder Judiciário da função de concretizar direitos expressos na Constituição Federal, rompendo estigmas de “não-intervenção” do Estado-juiz em questões antes restritas aos Poderes Legislativo e Executivo.

As técnicas de processo estrutural, então, são marcos na realização das promessas constitucionais, pela via de um juiz mais próximo do modelo de Estado Social, comprometido com o cumprimento dos escopos do processo; ao mesmo tempo em que avançam sobre territórios em que há certo ceticismo de alguns quanto à legitimidade da atuação do Poder Judiciário (pelos mais diversos argumentos já enfrentados anteriormente).

Emerge neste contexto a importância de uma atuação responsável do Judiciário, dentro da noção, já mencionada (1.2.1.1), de mecanismos de controle sobre a atuação do juiz

(Barbosa Moreira, 2004; Bedaque, 2018), que não poderá ser “cegamente omissos” e nem “irresponsavelmente ativistas”, na sua missão de garantir os direitos fundamentais (Bochenek, 2023, n.p.).

A legitimação da interferência do Estado-juiz em litígios dessa natureza, e, ao mesmo tempo, a contenção de arbitrariedades - isto é, a formulação de um antídoto para os excessos de um processo não-democrático e ilegítimo no controle de políticas públicas - passa pela construção de um processo estrutural colaborativo, forte no contraditório, no diálogo e na participação dos interessados (Andrade, 2023; Antunes, 2024; Arenhart, 2019; Bochenek, 2022a).

É verdade que a forma cooperativa, democrática e participativa de processo é postulado geral, aplicável a todos os casos levados a juízo. Entretanto, a ideia da criação de uma comunidade de trabalho, focada na cooperação entre os sujeitos do processo, adquire importância ainda maior nas demandas estruturais, comumente permeadas por múltiplos centros de interesse, e ligadas à tutela de direitos coletivos *lato sensu* e à judicialização de políticas públicas.

Além de instrumentalizar a oitiva dos múltiplos grupos e interesses, considerada a multipolaridade e policentria do litígio, a postura colaborativa e coparticipativa garante que se dê tratamento democrático aos conflitos complexos e permeados pelo interesse público (Bochenek, 2023; Vitorelli; Barros, 2024). Como destaca Bochenek (2023, n.p.), o tratamento de litígios desta natureza exige posturas de “organização processual compartilhada, cooperada (cooperação institucional), negociada (negócios processuais) e consensual (convencionalidade)”.

No mesmo sentido, Bochenek e Ferreira (2025, p. 116) defendem que o processo estrutural gera ambientes “propícios à cooperação judicial e ao diálogo interinstitucional”, e que a solução dos conflitos coletivos e multipolares depende da existência de um espaço colaborativo e cooperativo.

Explica Arenhart (2019, p. 824), sem tratar expressamente do aspecto colaborativo, mas fazendo menção à necessidade de criar um “ambiente democrático de participação”, que é esta a contraprestação necessária de um Judiciário que chama para si “a difícil tarefa de interferir em políticas públicas ou em questões complexas no plano econômico, social ou cultura”. Cabe a ele, portanto, construir ferramentas adequadas ao debate esperado, que legitimem a atividade judicial.

E, em obra mais recente, destaca o mesmo autor (Arenhart, 2025, p. 309) que o processo deve ser “espaço de colaboração”, mesmo entre os litigantes em posições

antagônicas: “[...] é de se esperar que entre eles haja um mínimo de cooperação para que, diante da necessidade de que a tutela jurisdicional transcenda o conflito das partes, a solução mais equilibrada seja alcançada”.

Por consequência lógica, o processo estrutural tem como marca o remodelamento de tarefas definido pelo modelo colaborativo, com todas as características já mencionadas - como a ausência de protagonismo de qualquer dos sujeitos, construção cooperativa de soluções, valorização do diálogo e participação, e a prevalência de uma postura de equidistância e gestão do magistrado sobre um perfil de imposição decisório.

Isso, aliás, já foi reconhecido em julgado do STJ: ao julgar o Recurso Especial 1.854.847/CE, no qual a Terceira Turma do STJ reconheceu expressamente a natureza de litígio estrutural no caso de acolhimento institucional de menores acima do prazo legal, a Corte apontou a necessária natureza colaborativa, democrática e participativa dos processos estruturantes (Brasil, 2020b).

Nos termos do acórdão, de relatoria da Min. Nancy Andrighi:

[...] Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos amici curiae e pela Defensoria Pública na função de custos vulnerabilis, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo.

No mesmo sentido, prevê-se, no art. 5º, I, II e IV, da Recomendação 163/25 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a recomendação ao juízo para que avalie a adoção de medidas para (i) “ampliar o contraditório, a fim de colher a maior quantidade de informações disponíveis para a condução do processo e criar oportunidades de diálogo entre os atores envolvidos”; (ii) “criar oportunidades para a celebração de acordos entre as partes” e (iv) “promover atos de cooperação judiciária [...]”.

As considerações, aliadas aos apontamentos trazidos sobre a colaboração em termos gerais e no campo do processo estrutural não parecem deixar dúvida, de que o processo estruturante detém bases colaborativas.

É possível, com isso, verticalizar a análise, e avançar sobre os detalhes da divisão de tarefas no processo estrutural, examinando, por um lado, o papel assumido pelo magistrado, e por outro, os aspectos da participação e colaboração dos interessados.

2.2.1 O papel do magistrado no processo estrutural colaborativo e a importância do experimentalismo sobre o comando e controle

Em contraponto à divisão de tarefas colaborativa, o perfil do magistrado condutor do processo estrutural nem sempre foi pensado como o de uma figura em pé de igualdade com os demais sujeitos do processo.

Abram Chayes (1975-6), um dos principais teóricos na elaboração das primeiras definições de processo estrutural, refere-se expressamente ao magistrado como a figura dominante na organização e condução do processo estrutural⁸².

Seguindo essa linha de pensamento, decisões tomadas nos Estados Unidos entre 1964 e 1974 moldaram um método impositivo do juiz em determinados processos estruturais, em que o magistrado assumia uma postura de centralidade na condução do processo e no momento da decisão (Casimiro, 2024a; Ferraro, 2015; Nóbrega; França, 2022).

Nesse modelo, conhecido como “comando e controle”, as definições originadas do juízo vêm como imposições de cima para baixo (*top-down impositions*⁸³), descrevendo precisamente os comandos e, assim, operando diretamente os procedimentos das instituições que a decisão estrutural regulamenta, sob pena de sanções pela sua inobservância (Ferraro, 2015; Sabel; Simon, 2004).

A título de exemplo, Sabel e Simon (2004) citam o curioso caso *Wyatt vs Stickney*, processo estrutural que enfrentava os problemas na infraestrutura do sistema de tratamento de doenças mentais no estado norte-americano do Alabama. A polêmica decisão final, ao reconhecer a necessidade de reformas, entrou em tamanho detalhe que fixou parâmetros de estrutura e organização das instituições de tratamento, como o número de banheiros por pacientes, a quantidade de pacientes por quarto, a temperatura mínima e máxima dos ambientes, e o tempo diário de treinamento de cada um dos atendidos⁸⁴. A decisão, anos depois, mostrou-se incompatível com as exigências e a realidade de muitos dos atendidos, e diversas das exigências foram objeto de questionamento.

Retomando a alegoria de Ost (1993), o magistrado do *command-and-control* seria um “juiz Hércules”, que se entende capaz de por si antever as situações, determinar as medidas

⁸² “*The judge is the dominant figure in organizing and guiding the case [...]*” (Chayes, 1975-6, p. 1.284).

⁸³ O termo é utilizado pela doutrina norte-americana, a exemplo de Susan Sturm (2003) e Charles Sabel e William Simon (2004).

⁸⁴ “*As to a broad range of matters, however, the decrees dictated directly and specifically. The Wyatt decree, for example, mandated at least one toilet for every eight patients, no more than six patients in a bedroom, at least eighty square feet of floor space per patient in each bedroom, at least ten square feet of space per person in the dining room, air temperature between eighty-three and sixty-eight degrees Fahrenheit, hot water at 110 degrees, and minimum staff-patient ratios for thirty-five job categories*” (Sabel; Simon, 2004, p. 1031).;

compatíveis com a solução de um litígio complexo, e dar a última palavra sobre as omissões dos demais Poderes (Casimiro, 2024a; Nóbrega; França, 2022).

Violin (2019) aponta que decorrem deste método dois grandes problemas: por primeiro, o juiz não tem condições de saber, de plano, quais serão as mudanças necessárias; e, em segundo lugar, não há como medir o sucesso da intervenção, já que há simples obediência ao plano, desvinculada de padrões de *performance*.

Por tais motivos, tal modelo não mais prevalece na doutrina ou no Judiciário estadunidense. Violin (2019), Charles Sabel e William Simon (2004) reconhecem que, nas décadas que sucederam a ascensão do “comando e controle”, as cortes estadunidenses aproximaram-se da adoção de outro método: o “experimentalismo”⁸⁵.

Em resposta às decisões verticalizadas, excessivamente restritivas e solipsistas, os métodos “experimentalistas” despontam como uma forma diversa de organização do processo estrutural focada na flexibilidade e provisoriedade das medidas; na participação, diálogo e colaboração dos interessados; e na transparência (Bergallo, 2005; Ferraro, 2015; Nóbrega; França, 2022). Neles, o juiz não aborda em detalhe as medidas a serem adotadas, mas fixa apenas um *standard* com os objetivos gerais a serem cumpridos (Violin, 2019).

Segundo os autores norte-americanos, sua análise da tendência de fuga das técnicas de comando e controle revela as três características básicas do experimentalismo: a negociação entre os interessados (*stakeholder negotiation*) (i); o regime de regras rotativas (*rolling rule regime*) (ii); e a transparência (*transparency*) (iii)⁸⁶.

Inicia-se com a importância dada à negociação entre os interessados⁸⁷ (*stakeholder negotiation*). Essas negociações, nas quais podem participar também quaisquer interessados que expressem interesse significantes na causa, além das partes formalmente envolvidas⁸⁸, têm caráter deliberativo e são realizadas no intuito de obter consenso entre os sujeitos envolvidos no processo.

⁸⁵ “In all of these areas, though to varying degrees, there has been a tendency for remedial practice to move away from command-and control toward experimentalist methods” (Sabel; Simon, 2004, p. 1052); “Não por acaso, verifica-se uma tendência, nos Estados Unidos, à redução do uso da técnica de comando-e-controle como forma de implementação de decisões estruturais. Essa abordagem rígida e detalhada, centrada na autoridade do magistrado, tem sido reservada a situações de reiterado descumprimento.” (Violin, 2019, p. 164);

⁸⁶ Adota-se a mesma tradução dos termos trazida por Nóbrega e França (2022, p. 103-107).

⁸⁷ Em similar sentido, na doutrina nacional, Bochenek e Ferreira (2025) desenvolvem a ideia de que os interessados e o juiz envolvem-se em “negociação estratégica assistida”.

⁸⁸ Na visão dos autores, mesmo grupos que não sejam parte do processo, nem intervenham espontaneamente, podem ser ativamente chamados: “Groups whose participation is thought important to the success of reform may be actively courted if they do not come on their own” (Sabel; Simon, 2004, p. 1068)

Podem intervir nessa etapa *special masters*⁸⁹ ou mediadores, na tentativa de auxiliar as partes a estabelecer uma forma organizada, bem-assistida e aberta de diálogo, na qual os interessados ouçam uns aos outros de boa-fé, e mantenham-se flexíveis na rediscussão de seus interesses.

Idealmente, surgem desse consenso⁹⁰ medidas concretas, regras de conduta. Entretanto, dada a complexidade dos litígios estruturais, essas medidas provavelmente não serão exatamente adequadas, e exigirão futuras revisões e rediscussões. Daí a segunda característica, do regime de regras rotativas (*rolling rule regime*), que confere à intervenção um caráter contínuo, provisório e fluido, a ser constantemente reavaliado com a participação dos interessados⁹¹ (Bergallo, 2005; Nóbrega; França, 2022).

Por fim, o experimentalismo tem como característica a transparência (*transparency*). De acordo com esse aspecto, os procedimentos deliberativos devem ser públicos e explícitos, e deve haver condições de reavaliar as medidas e resultados por escrutínio público.

Segundo Sabel e Simon (2004) garante-se com a transparência uma dupla utilidade: de *accountability* e de aprendizagem. Facilita-se a avaliação dos resultados, mas também do processo deliberativo e das medidas estipuladas, para que seja possível aprender e aprimorar o tratamento do litígio (Nóbrega; França, 2022).

A reunião das três características citadas confere ao processo estrutural guiado pelo experimentalismo uma lógica de “tentativa-e-erro” (Violin, 2019, p. 165), regulada pelo constante diálogo e negociação entre os interessados, e pautada na falibilidade dos sujeitos e soluções em debate.

Como resume Ferraro (2015, p. 117), o “processo de solucionamento” experimentalista “possibilita a supervisão, a avaliação e a modificação das medidas adotadas ou a serem adotadas, além de viabilizar a alteração dos próprios objetivos ou metas que já se mostrem inviáveis ou até mesmo incompatíveis com as expectativas”.

O modelo, com isso, evidencia a “insuficiência de atuações rígidas e unilaterais” (Casimiro, 2024a, p. 79), que dificultam a criação de um ambiente de readaptação, diálogo e

⁸⁹ O conceito será abordado adiante (2.2.2.3).

⁹⁰ Que nem sempre será atingido, mas, segundo os autores, ainda assim sua busca terá importância no diálogo, para prevenir que os interessados fechem-se prematuramente e reforçar o compromisso com o respeito mútuo e a abertura ao debate (Simon; Sabel, 2004). Nóbrega e França (2022, p. 104) defendem ainda que a tentativa de atingir consensos “[...] é interessante no sentido de não permitir que o plano seja formulado de qualquer jeito, sem que grande parte das variáveis que têm o potencial de interferir nele sejam minuciosamente avaliadas”.

⁹¹ Cria-se, portanto, “[...] um processo de reavaliação e revisão com participação contínua das partes interessadas” (Nóbrega; França, 2022, p. 104), ou, nos termos de Bergallo (2005, p. 20), “[a] continuous, provisional, and fluid character of remedial intervention”.

colaboração - e que correm o risco, ainda, de tornarem-se inúteis ou inexecutáveis, diante de seu distanciamento com a realidade (Arenhart; Osna; Jobim, 2022; Nóbrega; França, 2022).

A importância da adoção do experimentalismo⁹², na definição da reorganização de tarefas no processo estrutural brasileiro, é a de demonstrar as vantagens de um modelo menos focado na figura centralizadora do “juiz Hércules” - rígido, estanque e muitas vezes insuficiente para comportar e solucionar a complexidade do litígio estrutural -, e mais próximo da “comunidade de trabalho processual conjunto do juiz e das partes” (Mitidiero, 2012, p. 68; 2021, p. 3)

Assim, seguindo a linha do experimentalismo, sem se afastar do “juiz Hermes” (2.1.1), o magistrado do processo estrutural também deve ser menos protagonista, e mais facilitador do diálogo e da construção de soluções consensuais entre os sujeitos do processo.

Se, como bem aponta Bochenek (2022a, p. 157), os litígios estruturais complexos exigem uma postura mais afeta “ao diálogo e à participação democrática cidadã e institucional”, cabe, então, ao juiz assumir a posição de “gestor do litígio e catalisador de soluções” (Barros, 2024, p. 48).

Esse papel de gestão abarca tanto o uso de técnicas de ampliação do contraditório, como a realização de audiências públicas e a adoção do *town meeting approach*, quanto a já mencionada adoção de métodos de cooperação judiciária, ou a delegação de medidas executivas, como a criação de *claims resolution facilities* - temas que serão melhor abordados adiante.

Tudo isso afasta, em regra, o juiz do clássico papel do adjudicador, colocando-o na posição de mediador, gestor e supervisor do litígio.

Merece destaque, em complemento, que o grau e forma de atuação do juiz pode variar a depender do caso concreto e da resposta das partes na situação enfrentada. Como explica Violin (2019; 2023; 2024b) com base nos ensinamentos de Susan Sturm (1990), depois de fixados os *standards* iniciais, em um regime experimentalista de regras rotativas (*rolling rule regime*), o magistrado pode adotar postura absenteísta, mediadora, catalisadora ou diretiva para implementação e revisão dos planos.

Sturm (1990) define uma “tipologia das abordagens judiciais”, listando perfis de juiz no cumprimento das medidas judiciais. Importando a ideia ao direito brasileiro, o autor vai adiante em tal raciocínio, defendendo que a ideia não seria exatamente em estabelecer perfis de magistrado (como faz a autora norte-americana), mas sim “estratégias de cumprimento de

⁹² Sem ignorar os desafios próprios do modelo, principalmente na dificuldade de fixação do *standard* esperado de resultados da instituição objeto de reforma, como abordado por Violin (2019).

sentença”⁹³ (Violin, 2023, p. 215). Tais estratégias são tipos ideais, usualmente combinadas entre si.

Na primeira delas, denominada *absenteísta* (para Sturm, ligada ao juiz deferente), simplesmente confia-se no réu para apresentar um plano para cumprimento, e ao autor para fiscalizar o cumprimento deste plano. A atuação do poder de império do Estado-juiz se dá apenas mediante provocação (Sturm, 1990; Violin, 2019; 2023; 2024b).

Na segunda (mediadora ou, no original, colaborativa), o magistrado fomenta a construção consensual para a definição das medidas sugeridas. Essa estratégia rejeita a fiscalização do cumprimento pelo juízo, preferindo-se a adoção de colegiados criados pelas partes (Violin, 2019; 2023)

A terceira, denominada *competitiva* (ou *catalisadora*, segundo Sturm) difere da colaborativa pois há, além de deliberação coletiva, abertura a terceiros, e estímulo competitivo à apresentação de múltiplos planos, para que o magistrado selecione dali as soluções adequadas - e as imponha utilizando métodos de coerção (Violin, 2019; 2023; 2024b).

Há, por fim, a postura *diretiva*: neste caso excepcional, reservado às situações de urgência ou reiterado descumprimento, o juiz reassume a implementação da tutela do direito, determinando a tomada de medidas específicas - aproximando-se, pontualmente, de técnicas de comando-e-controle (Violin, 2019; 2023; 2024b).

Sobre esta última, reforça-se que o juiz jamais estará despedido de sua função adjudicatória, mas será imperativa a ampliação dialógica e a busca por soluções negociadas - deixado a um plano subsidiário o exercício do poder de império que, ainda assim, estará amparado pelo acréscimo dialógico (Andrade; 2023; Ferraz, 2019; Pereira, 2025).

Embora diversas, todas essas formas de atuação regem-se pela lógica geral colaborativa, e revelam as funções reservadas ao magistrado (e as estratégias de cumprimento) na divisão de papéis do processo estrutural colaborativo.

É imprescindível a necessidade da criação de uma comunidade de trabalho processual pelo magistrado, e preferível manter o protagonismo compartilhado dos sujeitos do processo, e apenas em um plano excepcional e subsidiário, já amparado pela ampliação do debate, chama-se o juiz a decidir.

⁹³Segundo o autor, os termos de Sturm “parecem excessivamente focados na conduta do juiz, ao passo que dão pouca ênfase ao comportamento das partes” (Violin, 2023, p. 216).

2.2.2 Participação dos interessados

Para além da mudança trazida ao papel do julgador, a criação de uma comunidade de trabalho processual implica uma alteração significativa dos papéis dos interessados no processo estrutural.

Como visto, uma das grandes marcas do processo estrutural colaborativo é a ampliação do contraditório e a democratização do debate, de suma importância em litígios que envolvem questões complexas, multipolares e, frequentemente, ligadas à concretização de valores públicos.

Bem resume essa ideia o termo utilizado por Arenhart (2019, p. 824) ao definir o espaço de participação⁹⁴ do processo estrutural como uma “ampla arena de debate” que simula o “verdadeiro papel de um parlamento”; e a ideia de “contraditório subjetivamente ampliado”, defendida por Marçal (2018, p. 67).

Isto é decorrência do fato de que o contraditório só estará verdadeiramente perfectibilizado “se aqueles que foram atingidos pela decisão judicial puderem participar, de forma efetiva, da formação da decisão judicial” (Arenhart, 2025, p. 334).

Não se pode ignorar que tal ampliação cognitiva e de participação⁹⁵ não se limita à participação social, mas abrange também a participação técnico-científica⁹⁶, ou apoio técnico, como a nomeação de especialistas, oitiva de gestores, nomeação de *special masters* - medidas mais amplas que a simples perícia típica do processo tradicional (Hellwig, 2025; Pereira, 2025)

Nessa linha, abordando ambos os aspectos, retoma-se o apontamento de Casimiro (2024a), que defende que o processo estrutural adquire características democráticas (processo estrutural democrático) ligadas ao modelo de democracia deliberativa, em que a participação ganha dupla importância. A primeira delas é a importância intrínseca, ligada à participação de grupos historicamente excluídos do debate público: o Judiciário atua como “fórum de protestos”, em que interesses marginalizados passam a se fazer representados.

⁹⁴ Nesse rumo, relembra-se que a participação é um dos escopos políticos do processo defendidos por Dinamarco (2022), no sentido de permitir aos indivíduos que exerçam influência sobre os destinos da sociedade.

⁹⁵ O termo “participação” será utilizado de forma ampla, compreendendo, também, as formas de representação. Ao tratar da participação direta dos sujeitos, que se opõe à representação virtual dos interesses (tema do subtópico seguinte), será utilizado o termo “participação direta”, para fins de distinção.

⁹⁶ “A amplitude de oportunidade de participação, assim como deve ocorrer na participação social, deverá ocorrer no campo científico, tendo em vista que esta área igualmente poderá ter divergências de vertentes acadêmica/científica e poderá apresentar resultados influenciáveis pelos variados interesses envolvidos no litígio” (Hellwig, 2025, n.p.).

Já a segunda é a importância instrumental do elemento participativo, que serve como instrumento de realização do direito material posto em juízo: quanto maior o grau de participação dos interessados nos atos praticados e de influência sobre as decisões, maior será a efetividade da decisão proferida.

Avançando sobre o tema, Vitorelli e Barros (2024) definem que, em litígios coletivos complexos, a participação representa um imperativo ético, que assume três sentidos diversos e complementares. O primeiro é o de participação enquanto experiência: uma atividade de interações, em que os sujeitos realizam sua autonomia e, por consequência, sua emancipação. O segundo, de participação como instrumento de realização do direito material em debate.

O terceiro sentido é o de participação como direito: segundo os autores, há verdadeiro direito “à criação de procedimentos e organização de meios que possibilitem o exercício da participação”, que tem como contraponto lógico deveres estatais de criação de procedimentos e instituições capazes de viabilizar e racionalizar a atuação dos interessados no processo coletivo (Vitorelli; Barros, 2024, p. 99).

Pela análise conjunta destes sentidos, concluem que a participação organiza-se em torno de quatro objetivos: (i) instrumentais, que permitem que o fluxo de informações sirva como instrumento de realização dos direitos; (ii) de qualidade, incrementando a qualidade do debate e da tutela jurisdicional; (iii) democráticos, possibilitando a participação nos níveis mais intensos; e (iv) emancipatório, permitindo que os interessados sejam protagonistas de seus próprios direitos (Vitorelli; Barros, 2024).

Adiciona-se, pensando no foco trazido ao processo estrutural, que a participação ainda detém um elemento de controle: como já mencionado (2.2), o elemento participativo e plural fomenta mecanismos de controle de eventuais excessos (ou de omissões) por parte do juiz, garantindo equilíbrio entre ativismo e inércia⁹⁷.

De todo modo, a realização do modelo participativo, em vista desses objetivos e importâncias, organiza-se de forma diversa daquela do processo tradicional, e mesmo do processo coletivo típico.

A necessidade de reunião de todos os interesses em jogo abrange mais do que o simples interesse jurídico, sob pena de não abarcar todos os verdadeiramente afetados e interessados na causa. Segundo Marçal (2018, p. 71-72), “[...] o interesse para a participação ampliada deve estar associado ao contraditório”, e pode decorrer de quatro hipóteses: i) do

⁹⁷ Como destaca Bedaque (2018, p. 27), a respeito da conexão entre participação e controle das decisões judiciais, “[...] decisões estão sujeitas a vários mecanismos de controle, inclusive a participação efetiva dos sujeitos parciais do processo, que dispõem de mecanismos destinados a impugnar todas as soluções não compatíveis com o modelo jurídico em vigor”.

interesse jurídico em sua concepção tradicional (*ad causam*); (ii) de alcance de direito de terceiro; (iii) da possibilidade de afetação fática, sem reflexo jurídico; ou (iv) do potencial de influência na decisão, ainda que não sofra seus efeitos.

Ao mesmo tempo, desafia problemas de representação dos legitimados extraordinários, que nem sempre terão a capacidade de representar os múltiplos interesses dos representados. Não obstante, há a questão de que a intervenção participativa se manifesta em níveis diversos, a depender da situação enfrentada (Arenhart, 2019; Ferraro, 2015; Marçal, 2018; Vitorelli; Barros, 2024).

O desafio para compreender adequadamente a participação no processo estrutural, então, é identificar os contornos da participação, suas formas e instrumentos, passando pelas provocações trazidas no parágrafo anterior.

2.2.2.1 Participação direta, representação e representatividade: breves apontamentos

Embora não seja o foco do presente trabalho abordar em detalhe questões afetas à representatividade adequada, participação e representação, a abordagem da participação no processo estrutural exige este breve apontamento, considerada a relevância do tema para entender a participação dos sujeitos no processo estrutural.

Seguindo a clássica distinção entre participação direta e representação, diz-se que há duas formas de os interessados no processo coletivo (e estrutural) expressarem seus interesses no processo: pessoalmente, pela figura da participação direta, ou por meio de um representante, alguém que lhes faça as vezes na apresentação de suas vontades e interesses nos autos.

Os problemas dos dois modelos parecem evidentes. Por melhor que seja a apresentação direta de interesses (já que estará sendo trazida exatamente a vontade daquele sujeito), é quase sempre impossível viabilizar, em um processo estrutural, multipolar e policêntrico, com inúmeros centros de interesse, que cada um fale e seja ouvido sem inviabilizar o andamento do feito⁹⁸. Do mesmo modo, é difícil saber se aquele que fala traduz o interesse de todo o grupo (Arenhart, 2019; 2025; Marçal, 2018).

Quanto à representação, embora racionalize e facilite a apresentação de interesses, apresenta o risco de que o representante não traduza a posição desejada pelo grupo, ou mesmo que seja levado a trair a vontade dos representados. Isso se mostra como uma preocupação

⁹⁸ “Em muitos desses casos, porém, como no caso apresentado [de Brumadinho e Mariana], a participação de todas as vítimas pode levar a um processo caótico e infindável” (Arenhart, 2025, p. 327).

ainda mais relevante nos processos estruturais, em que os interesses dos grupos são muitas vezes diversos e fluidos - e é agravado pelo fato de que a legitimação dos representantes decorre, no ordenamento nacional, de previsão legal abstrata⁹⁹ (Arenhart, 2019; Marçal, 2018).

Merece destaque, neste ponto, que há divergência doutrinária se a representação deve constituir sempre uma perfeita reprodução dos interesses daqueles que representa (teorias do mandato), se há espaço para ação conforme o que o representante julga melhor ao grupo (teorias da independência), ou se prevalece uma posição intermediária - como defendido por Barros e Vitorelli¹⁰⁰ (2024).

De todo modo, o controle da atuação legítima do representante, isto é, da representatividade adequada¹⁰¹ do grupo, é necessário, a fim de evitar que os interesses estejam inadequadamente (ou não estejam) representados no processo. Apesar da existência de certa discordância histórica a respeito do tema, entende-se que tal controle não se limita apenas ao legislador, mas deve ser feito continuamente pelo magistrado ao longo do processo¹⁰² (Arenhart, 2019; Violin, 2011).

Ainda, as deficiências e vantagens dos modelos de participação direta e representação impõem a adoção de um equilíbrio entre as técnicas - isto é, de uma complementaridade entre participação e representação. Não há fórmula apriorística para tanto, devendo a solução ser desenhada de acordo com o litígio (Arenhart, 2019; Vitorelli; Barros, 2024).

Embora a participação direta seja sempre preferível, é o caso concreto que ditará a sua viabilidade e necessidade (Arenhart, 2025) - que deverá ser avaliada (e eventualmente substituída por instrumentos de representação) caso a caso, sob a ótica instrumental, considerando a finalidade última da participação como instrumento para realizar o direito material (Vitorelli; Barros, 2024).

Deve-se ter em mente, ainda, que cada grupo e litígio demandará grau diverso de participação: é possível, inclusive, que em um mesmo litígio, subgrupos sejam afetados de formas diversas, dada a natureza de difusão irradiada dos litígios, o que nos conduz ao estudo dos níveis de participação.

⁹⁹ “Ao que parece, e legislação supõe que esses agentes públicos, pelo simples fato de estarem vinculados a uma instituição pública, acabam por adquirir uma imaginada “onisciência”, de modo a conseguir representar com um seu pedido de tutela jurisdicional - e, posteriormente, com seu agir processual - todo o anseio da sociedade” (Arenhart, 2019, p. 803).

¹⁰⁰ “O bom representante, portanto, não é uma mera interposta pessoa dos representados, sendo desejável sua atuação de acordo com o que considera melhor para seus constituintes” (Vitorelli; Barros, 2024, p. 65).

¹⁰¹ Há previsão expressa deste controle no CPC, que utiliza o termo “representatividade adequada” no art. 138, como requisito para a admissão do *amicus curiae*.

¹⁰² Para a análise do debate a respeito dos critérios para controle da representatividade adequada: Arenhart, 2019, p. 810-824.

2.2.2.2 Níveis de participação

A natureza irradiada dos litígios estruturais, somada a sua multipolaridade e complexidade, gera uma peculiar situação de divergência entre os efeitos do problema sobre cada subgrupo ou indivíduo. Cada grupo de pessoas é afetado de forma diferente pela existência de um problema estrutural - e, conseqüentemente, participam de maneiras e em intensidades diversas de sua resolução.

Como ensina Vitorelli (2024, p. 47), nesses casos “a sociedade lesada é atingida de modos qualitativa e quantitativamente distintos entre seus integrantes, dando origem a subgrupos que não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social, e não serão atingidos da mesma forma e com a mesma intensidade”.

Basta pensar no já citado caso *Mendoza*, ligado à poluição da bacia do Rio Matanza-Riachuelo: apesar de se tratar do mesmo litígio, ao longo dos mais de sessenta quilômetros de extensão do rio, os residentes, pescadores, produtores locais e industriais da planta baixa da bacia, mais pobre e contaminada, não foram afetados da mesma forma que os agroindustriais da planta alta, menos poluída e com melhores condições financeiras para mitigar os danos causados pela impropriedade da água (Souza; Camatta, 2023).

Surge com isso a noção da divisão em subclasses (*subclassing*), originada no direito estadunidense. Dada a multiplicidade de afetados (e de formas de irradiação dos efeitos sobre cada interessado), é possível que não haja uniformidade quanto aos interesses e pretensões de uma coletividade no processo. Características podem não ser compartilhadas entre todos os integrantes de um grupo amplo e complexo de sujeitos (Fachinello, 2022).

A divisão em subclasses, reconhecendo a existência de uma fração de interesses dentro do mesmo grupo que mereçam proteção especial, é uma solução possível para instrumentalizar a representatividade adequada desses interesses - ou apenas para facilitar o gerenciamento da ação coletiva -, permitindo que haja tal subdivisão dentro de uma mesma classe (Fachinello, 2022).

Diante de toda essa complexidade de interesses e definição de grupos ou classes, nem todo grupo (e subgrupo) participará da mesma forma e com a mesma intensidade do processo estrutural. Do mesmo modo, nem todos os litígios demandam o mesmo grau de participação. Pensando nisso, Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros (2024, p. 109) defendem a existência de seis “níveis de participação” dos interessados no litígio.

Os dois primeiros são considerados níveis de “pré-participação”, ligados à informação, publicização e conhecimento: não é possível pensar em uma participação ampla e legítima

sem prévia informação adequada e transparente. Enquadram-se aqui os níveis da notificação dos interessados, para que tenham ciência da existência do feito; e de informação, para que conheçam o objeto do litígio, bem como os dados e demais informações relevantes.

Explicando os níveis de forma conjunta, tratando das *class actions* estadunidenses, Gidi (2007, p. 213) aponta que o objetivo da notificação é comunicar “aos membros ausentes sobre a propositura e certificação de uma ação coletiva proposta em tutela de seus interesses”, e ao mesmo tempo, que é “imperativo proporcionar aos membros do grupo adequada informação sobre a causa, os direitos e riscos que concernem os membros, para que eles possam decidir qual e melhor conduta¹⁰³ a tomar perante a ação”.

Interessante citar, quanto ao direito à notificação, a previsão legal do art. 94 do Código de Defesa do Consumidor, o qual prevê a publicação de editais e da ampla divulgação pelos meios de comunicação para que os interessados possam intervir como litisconsortes no processo coletivo. Tal dispositivo, assim como o princípio em si, têm sido interpretados pela doutrina de forma consentânea à atualidade, abrangendo todos os meios tecnológicos disponíveis, como redes sociais, sites, e-mails, somados aos tradicionais, como a televisão, editais, panfletos e afins (Hellwig, 2025).

Já no que diz respeito ao direito à informação, decidiu a 1ª Seção do STJ no julgamento do Recurso Especial (REsp) 1.857.098/MS (Incidente de Assunção de Competência (IAC) 13) que, no campo do direito ambiental, tal direito compreende não apenas a disponibilização voluntária de informações (transparência ativa), como também a resposta a requerimentos de informações existentes (transparência passiva), e da apuração de informações que deveriam existir (transparência reativa)¹⁰⁴. Nos termos de duas das quatro teses fixadas na ocasião (Brasil, 2022):

1. O direito de acesso à informação no direito ambiental brasileiro compreende: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e iii) o direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a administração (transparência reativa);
2. Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle

¹⁰³ Como dita o princípio da autonomia, abordado em detalhe pelo Direito Civil no campo da teoria dos negócios jurídicos, só há tomada de decisão autônoma com a correspondente transparência e prestação de informações suficientes e adequadas para tanto (aspecto positivo do princípio da autonomia). Nesse sentido: Beauchamp; Childress, 2001; Espolador, 2010.

¹⁰⁴ Vitorelli e Barros (2024) defendem a ampliação do entendimento a todos os processos coletivos complexos, mesmo aqueles que não envolvam diretamente o poder público, tendo como fundamento a boa-fé e a eficácia horizontal dos direitos fundamentais.

judicial, nos seguintes termos: i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar; ii) na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e iii) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente; [...]

Estes dois primeiros níveis citados constituem a base para a atuação participativa dos interessados, considerando que conhecer a existência do processo e estar informado é “pré-requisito para que as pessoas possam participar” (Vitorelli; Barros, 2024, p. 111).

Os dois níveis seguintes referem-se à oitiva e à influência dos interessados. Os sujeitos têm o direito de manifestação, de fazerem ouvir e de influenciarem a decisão tomada, reforçando o aspecto participativo e o contraditório.

Acima da oitiva e influência está a “cooperação”: a criação da comunidade de trabalho já abordada em detalhe neste capítulo, fundada nas ideias de comparticipação e da nova divisão de tarefas entre os sujeitos do processo, a fim de construírem em conjunto a solução progressiva do problema.

O nível final exposto pelos autores é a codecisão. Neste caso, não há hierarquia entre partes e juiz nem mesmo no momento de decidir. Há uma deliberação conjunta, em que cada participante contribui com igual peso (Vitorelli; Barros, 2024).

Embora não se discorde dos graus apresentados pelos autores, parece necessário complementar que, na prática, qualquer interessado terá direito (e não o dever¹⁰⁵) de atingir ao menos o nível da cooperação.

Parece lógico afirmar que a codecisão não está presente em todos os processos e a todos os interessados - embora ideal, nem toda situação admitirá que o juiz abdique da assimetria decisória, confiando puramente nos sujeitos para construir as soluções ideais.

Por outro lado, o modelo cooperativo que rege o processo estrutural impõe que a qualquer interessado no litígio seja dada a oportunidade de ser notificado, informado, ouvido, influenciar na decisão e participar da comunidade de trabalho processual.

Tais elementos não poderiam ser negados a nenhum sujeito do processo. Isso não apenas com base nas considerações feitas a respeito do novo processo civil colaborativo, disposto no art. 6º do CPC, mas tendo em vista, também, que tais elementos compõem as garantias fundamentais constitucionais do processo, em especial do contraditório substancial¹⁰⁶ (Arenhart, 2025; Câmara, 2015; Kozikoski, 2015).

¹⁰⁵ Poderia pensar-se, por exemplo, no caso em que um potencial interessado, notificado e informado, percebe não deter real interesse no litígio.

¹⁰⁶ Considerando na ideia de contraditório substancial a junção dos conceitos de contraditório como “participação” e como “influência”: “Como amplamente lembrado, a garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa está assentada na disposição do art. 5º, LX, da Constituição Federal. Mas, para além disso, o

Isso, aliás, parece estar na linha do admitido pelos próprios autores, ao apontar de forma pertinente que “[...] a condução do processo deve ser estabelecida tendo como patamar padrão o nível de participação da cooperação, embora mais ou menos participação possa ser exigida, a depender das circunstâncias do ato a ser praticado ou das características do caso como um todo” (Vitorelli; Barros, 2024, p. 120).

Então, reforçando o papel colaborativo dos sujeitos do processo, parece razoável inferir a existência de seis níveis participativos (notificação, informação, audiência, influência, cooperação e codecisão), sendo os cinco primeiros direitos subjetivos dos interessados, em regra.

2.2.2.3 Instrumentos especiais de participação

Feitas as considerações sobre os níveis de participação, examinam-se alguns dos instrumentos próprios do processo estrutural para viabilizá-la. Não há, aqui, a pretensão de exauri-los, mas de ao menos citar aqueles de maior recorrência na doutrina e em casos concretos.

Antes de abordar cada um deles, vale a consideração de que, diferentemente do que ocorre no processo bipolar, grande parte dos métodos participativos não estão expressamente regulamentados na legislação, ou exigem adaptações de suas técnicas correspondentes nas vias tradicionais¹⁰⁷⁻¹⁰⁸. Também, embora didaticamente tratados em separado, muitas das técnicas se misturam na prática, ou são adotadas em conjunto, visando a máxima efetividade da participação dos interessados¹⁰⁹.

A análise será fracionada em três pontos, a partir da natureza jurídica de cada um dos instrumentos.

Os primeiros instrumentos (i) que merecem análise são o *town meeting approach* e as audiências públicas - classificados como técnica de condução processual e ato processual em

princípio do contraditório deve ser entendido como a possibilidade de o destinatário da atuação do Estado influenciar [...] na decisão a ser proferida” (Kozikoski, 2015, p. 429).

¹⁰⁷ Daí a adição do termo “especiais” no subtítulo.

¹⁰⁸ Reforça-se aqui a adaptabilidade procedimental prevista no CPC, e o livre fluxo de técnicas entre procedimentos típico da teoria moderna dos procedimentos especiais, defendida por Didier Jr., Cabral e Cunha (2018).

¹⁰⁹ Por exemplo, não é estranho pensar na admissão de especialistas como *amicus curiae*, ou na manifestação de amigos da corte em audiências públicas.

sentido amplo¹¹⁰, respectivamente. Tratam-se de institutos que, apesar de tecnicamente diversos, guardam similaridades que justificam seu tratamento conjunto.

As audiências públicas, por primeiro, são atos processuais de origem mais formal, em que os interessados têm a oportunidade de se manifestar diretamente ou representados, ainda que não componham formalmente os pólos do processo, levando ao juiz suas perspectivas a respeito do litígio. A técnica foi bastante adotada no direito administrativo, bem como em processos de maior repercussão social das Cortes Superiores, e representa valioso instrumento de participação democrática (Marçal, 2018; Squadri; Jobim, 2024).

Em contraponto, a ideia de *town meeting approach* - ou “condução dialógica do processo”, nos termos de Garcia (2021) - retrata não um ato, mas um método de condução de processo mais informal, em que o magistrado “fomenta a ampla participação direta de qualquer pessoa interessada”, sem limitar-se a manifestações técnicas (como seria a audiência pública) (Marçal, 2018, p. 82).

No campo do processo estrutural, Vitorelli (2024a, p. 466), baseado em Yeazell, desenvolve melhor o conceito como técnica, para além de um ato processual: o *town meeting approach* retrata uma postura a ser adotada na condução do processo estrutural, com a realização de “[...] audiências e eventos públicos para permitir a participação direta e informal de uma ampla gama de interessados”.

Parece valiosa tal concepção, que passa a comportar, inclusive, a prática de audiências públicas¹¹¹, sem prejuízo de outros atos dialógicos que comportem a ampla participação de interessados. A exemplo, são instrumentos compatíveis com o padrão de conduta citado a realização do saneamento compartilhado oral da demanda¹¹²; e o que Bochenek e Ferreira (2025, p. 99) denominam “audiências de sensibilização”, encontros iniciais voltados a aliviar o tensionamento de posições defensivas e pré-concebidas, que levam os atores a desvendar suas responsabilidades no caso.

¹¹⁰ Seguindo a definição de Paula Sarno Braga (2007, p. 23-24), que adota a Teoria do Fato Jurídico no âmbito processual, o ato jurídico em sentido estrito (diferentemente daquele em sentido amplo) tem “sua categoria e efeitos previamente regradados na lei processual”. No campo do processo estrutural, na concepção adotada neste trabalho, as audiências públicas têm estrutura e efeitos flexíveis e adaptáveis (como o próprio modelo processual), de modo que não poderiam ser enquadradas no conceito apresentado, mas sim no de atos jurídicos processuais em sentido amplo, “atos humanos volitivos [...] que, juridicizados por normas processuais, têm o condão de produzir resultados dentro do processo juridicamente protegidos ou não proibidos”.

¹¹¹ Bem explicando a relação entre o *town meeting approach* e as audiências públicas, Garcia (2021) defende que a audiência seria o espaço comunicativo em que se expressa a postura da condução dialógica do processo.

¹¹² A respeito do tema, defende Andrade (2023, p. 140) a utilização da técnica de saneamento conjunto, descrita no art. 357, § 3º, do CPC, aos processos estruturantes: “Logo, naqueles processos que envolvam interesses públicos relevantes, faz-se necessário que a atividade saneadora seja realizada oralmente, para que os atores do sistema de justiça possam contribuir com a gestão processual dos casos, buscando as melhores, mais céleres e menos onerosas soluções, com o protagonismo das partes, envolvidos e interessado”.

Reforçando a constatação, vale pontuar que a previsão do art. 5º, III, da Recomendação 163/25 do CNJ parece adotar ideia mais próxima do *town meeting* ao tratar da realização de audiências no processo estrutural nacional. Recomenda-se ao magistrado a possibilidade de “designar audiências para a condução participativa do procedimento, inclusive para realização de saneamento compartilhado e para o monitoramento das medidas determinadas pelo juízo ou definidas em acordos das partes”.

Tem-se, então, uma expressão do *town meeting approach*, incentivando o uso dos instrumentos de participação dos interessados, inclusive, para sanear o feito e monitorar medidas executivas. Ao mesmo tempo, representa-se a adoção de técnicas que valorizam a postura colaborativa dos sujeitos do processo estrutural.

Em um segundo momento merece consideração (ii), como instrumento especial, uma espécie de terceiro interveniente¹¹³: a figura do *amicus curiae*. O instituto do “amigo da corte” está previsto no art. 138 do CPC - no título III do Código: “Intervenção de Terceiros”. De acordo com o dispositivo, o juiz ou relator poderá, de ofício ou a requerimento, admitir ou solicitar a “participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada”.

Antes disso, a figura já aparecia (sem o uso do termo técnico) nos processos de controle de constitucionalidade (art. 7º, § 2º, da Lei n.º 9.868/99), e de forma incipiente em leis anteriores como a Lei do Mercado de Capitais (Lei n.º 6.385/76) e da revogada lei de Defesa Econômica (Lei n.º 8.884/94) (Cabral, 2003).

O intuito do *amicus curiae* é de ampliar o contraditório, oferecendo ao juiz perspectivas de setores sociais diversos, enriquecendo o debate e a participação no processo. É comum, aliás, que os *amici curiae* se manifestem em audiências públicas, combinando as técnicas abordadas (Marçal, 2018).

As contribuições podem ser das mais diversas: o *amicus curiae* poderá trazer ao processo desde informações técnicas, como dados e prognósticos, até argumentos jurídicos, teses científicas, ou mesmo pontos de vista, relatos de experiência e análises de direito comparado (Violin, 2016).

Nessa linha, como aponta Cabral (2003, p. 129), a técnica é expressão do processo cooperativo e do contraditório: “[...] se a jurisdição se exerce em colaboração com os sujeitos

¹¹³ A intervenção do *amicus*, no processo estrutural, assume uma posição interessante: embora a figura tenha sido concebida como um terceiro interveniente imparcial, a princípio, parece pacífica, atualmente, a ideia de que sua contribuição ao incremento do debate não será sempre desinteressada. O amigo da corte é um “portador de interesses institucionais” (Bueno, 2008, p. 4) que pode ser chamado a qualificar o debate na defesa de pontos de vista, interesses e informações diversos (Ferraro, 2015).

do processo, nada mais acertado que admitir ampla participação da sociedade, permitindo que manifestações diversas sejam trazidas ao processo pelo amigo da corte”.

No campo do processo estrutural, o uso de *amicus curiae* ganha especial relevância no aspecto participativo de grupos e interesses. Qualquer interessado na resolução da causa, ainda que não ostente a posição jurídica de parte (ou mesmo que se encontre representado no processo, mas tenha interesse em manifestar diretamente sua posição¹¹⁴) poderá contribuir para a discussão.

Reforça-se, com isso, o aspecto necessariamente democrático do processo estrutural, dada a abertura dialógica que oferece a figura do amigo da corte no debate público que se instaura no processo¹¹⁵.

A última vertente de instrumento participação especial (iii) abordada enquadra-se, tecnicamente, como espécies diversas de auxiliares da justiça eventuais¹¹⁶: *experts*, *special masters* e outros métodos de participação técnica.

Como abordado, a participação no processo estrutural não abrange apenas o aspecto da representação de interesses, mas também outras vertentes como a participação técnica, na qual há influência de especialistas sobre a identificação do problema e a construção das soluções do processo.

Boa representação disso consta no art. 5º, VIII, da Resolução 163/25 do CNJ, do qual se extrai a recomendação aos juízes e relatores de processos estruturais a “indicar especialistas, comissões técnicas, entidades públicas ou pessoas com expertise reconhecida para colaborar com a construção, o aperfeiçoamento e o acompanhamento do plano de atuação estrutural, inclusive mediante a produção de relatórios técnicos que subsidiem a tomada de decisões no processo”.

Nesse campo, surge a contribuição de *experts* e *special masters*, figuras oriundas do direito norte-americano. Os *experts*, de forma similar aos peritos, auxiliam com o conhecimento necessário para implementar as reformas estruturais. Trata-se de verdadeiro

¹¹⁴ Essa possibilidade reforça, também, o papel da figura do *amicus curiae* como ferramenta de controle da representatividade adequada, ao passo que o interessado poderá participar diretamente, manifestando eventual conflito de interesses com o representante. Como explica Violin (2016, p. 275): “Segundo, a participação de um *amicus curiae* retira do juiz e do Ministério Público, quando atua como *custos legis*, a responsabilidade por controlarem sozinhos a adequação do representante. Não se pode deixar o membro do grupo refém de um representante que não se utiliza das informações que os indivíduos levam até ele. Desse modo, os próprios integrantes da classe podem colaborar para essa averiguação”.

¹¹⁵ Faz-se referência, novamente, à “ampla arena de debate” defendida por Arenhart (2019, p. 824).

¹¹⁶ Embora não expressamente dispostos na enumeração exemplificativa do art. 149 do CPC (apesar da alguma aproximação com a figura do perito), tais figuras parecem se enquadrar no conceito de auxiliares da justiça eventuais, enquanto auxiliares que, “não sendo servidores do Judiciário, são chamados pelo juiz a lhe prestar auxílio em caráter excepcional”, conforme conceito de Câmara (2016, p. 133).

auxiliar, que também auxilia na interpretação de informações técnicas relativas ao litígio (Violin, 2019).

Por conta da complexidade do problema estrutural, o conhecimento em processos estruturantes frequentemente exigirá *expertise* multidisciplinar. Nestes casos, poderão ser formados grupos de especialistas, equipes multidisciplinares compostas por *experts* em áreas diversas e com conhecimentos complementares para a solução do litígio¹¹⁷.

Similar, mas tecnicamente distinta, é a figura do *special master*: embora também seja estudioso com grande conhecimento na área do litígio (ou em ações coletivas), o *master* exerce uma função mais próxima de verdadeiro “assessor do juiz”, assumindo atribuições diversas no processo (Vitorelli, 2024a, p. 218).

Como leciona Violin (2019), os *special masters* geralmente são incluídos dentro da estrutura a ser reformada, com a função de reportar ao juiz o andamento das mudanças, dado seu conhecimento técnico.

Bem retrata o conceito trazido um exemplo estadunidense do estado da Flórida, em que um médico foi nomeado na condição de *master* para examinar, de dentro das prisões estatais, se o tratamento médico prestado por elas cumpria às exigências constitucionais¹¹⁸.

Vitorelli (2024a, p. 218) cita, ainda, outras funções do especialista, que poderá ser nomeado para facilitar a obtenção de acordos, “supervisionar a produção de provas, presidir audiências e fazer relatórios ou recomendações ao juízo”.

Tratando em termos mais amplos, Gidi (2007, p. 339) também destaca a função de “assessores técnicos especiais do juízo”, campo em que inclui “*guardians, experts, masters e magistrates*”, para monitorar as negociações de acordo entre as partes, ou avaliar transações já celebradas entre os sujeitos do processo.

Nessa linha, além de facilitar e fiscalizar a implementação do cumprimento estrutural, os *experts, special masters* e figuras similares também qualificam a participação técnica, fornecendo ao juiz e aos interessados elementos de conhecimento especializado, e facilitando a transformação de exigências sociais em medidas concretas. Do mesmo modo, também servem como facilitadores do diálogo e das negociações entre as partes.

A utilização destas que denominamos “técnicas especiais de participação” (sem prejuízo de inúmeras outras) - frequentemente combinadas em processos complexos - visa racionalizar e otimizar a participação e representação de interesses.

¹¹⁷ A consideração foi feita pelo prof. Antônio César Bochenek, em palestra destinada a peritos atuantes no TRF-4.

¹¹⁸ O caso é citado no “manual para *Special Masters*” elaborado pelo National Institute of Corrections (1983) dos Estados Unidos (“*Handbook for Special Masters - Judicial Version*”).

Refletem, assim, meios técnicos de promoção e exercício da participação democrática no processo estrutural, qualificando (e legitimando) o debate e o resultado a ser obtido. Não significa que, objetivamente, todo processo estrutural adotará tais figuras - a análise deve ser feita em cada caso concreto, considerando as especificidades do litígio, os grupos e interesses em jogo -, mas que seu potencial como instrumento participativo não pode ser ignorado.

CAPÍTULO 3 - PROCESSO ESTRUTURAL COLABORATIVO NOS LITÍGIOS AMBIENTAIS COMPLEXOS

Até o momento, foram abordadas as diretrizes do processo estrutural na lógica processual instrumental, considerado o estado de proteção constitucional e a necessidade de novas respostas para atender aos escopos do processo. Também foi detalhado o aspecto colaborativo do modelo processual estruturante, dentro de um novo processo cooperativo, e com seus instrumentos para instrumentalizar tais características. Chegou-se, com isso, à noção de processo estrutural colaborativo.

Seguindo a linha de abordagem proposta, o trabalho agora busca tratar da aplicação dos processos estruturais colaborativos a uma gama mais restrita de problemas, inseridos na lógica protetiva constitucional, e que, ao mesmo tempo, parecem demandar soluções estruturais e cooperativas: os litígios ambientais complexos.

A análise terá como base um exame da defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado no atual ordenamento.

Em seguida, será examinada a possível insuficiência dos instrumentos processuais tradicionais para a efetiva e instrumental tutela dos direitos ambientais em casos de elevada complexidade - e examinando, por consequência, se o processo estrutural seria melhor alternativa.

Adiante, pretende-se abordar propriamente o aspecto participativo e colaborativo nas demandas estruturais ambientais. Passando pela especial importância do aspecto democrático no direito ambiental, e pelos “direitos ambientais de participação” (Sarlet; Fensterseifer, 2022, p. 7), o tópico se destinará, também, a analisar instrumentos democráticos de colaboração, participação e gestão em casos desta natureza.

3.1 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NO ORDENAMENTO NACIONAL

Antes da década de 1970, a tutela ambiental tinha foco predominantemente fragmentado e econômico: tratava-se, do ponto de vista legal, de simples bem pertencente ao indivíduo (Antunes, 2017; Sarlet; Fensterseifer, 2025).

Adiante, principalmente com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (Lei n. 6.938/81), em 1981, viu-se uma certa sistematização do Direito Ambiental, com a instituição de uma política nacional, e o tratamento do meio ambiente como direito digno de tutela autônoma, não instrumentalizada aos interesses humanos (Linke, 2024).

A instituição de um novo paradigma na proteção ambiental veio em definitivo com a Constituição Federal de 1988. Reforçada pelos tratados internacionais a respeito da matéria, e aproximando-se da tendência internacional de “esverdeamento” Constitucional, a Carta reservou um capítulo inteiro à proteção do meio ambiente, com a disposição deste como um direito-dever, e fixando os princípios fundamentais para sua defesa (Antunes, 2017; Derani, 2008; Leite; Viana, 2023; Linke, 2024; Sarlet; Fensterseifer, 2025).

O estágio atual, então, revela um modelo de defesa sistemática e constitucionalizada do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O marco protetivo da Constituição Federal de 1988 é o art. 225¹¹⁹⁻¹²⁰, que, nos termos de Tawfeiq (2019, p. 122), em referência ao texto constitucional, “definiu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e lhe atribuiu natureza de bem de uso comum do povo”.

Segundo José Afonso da Silva (2009, p. 52), o artigo estabelece três conjuntos de normas: uma “norma-matriz” reveladora do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (*caput*); um conjunto de “instrumentos para garantia da efetividade” da proteção a esse direito (§ 1º); e um conjunto de “determinações particulares”, em setores que mereciam especial proteção constitucional (§§ 2º e seguintes).

Na mesma linha, Derani (2008) defende que o dispositivo apresenta o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (i); descreve o dever do Estado e coletividade em sua proteção (ii); e prescreve normas impositivas para assegurar tal direito (iii).

No que diz respeito ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição deixa claras suas característica de direito difuso e de bem de uso comum do povo. Este direito é de titularidade de todos, incluindo gerações presentes e futuras, brasileiros e estrangeiros (Silva, 2009).

Por isso, na clássica distinção entre dimensões (ou gerações) de direitos fundamentais, tal direito enquadra-se na terceira dimensão, enquanto direito de titularidade difusa, fundado na fraternidade e solidariedade (Lutzky, 2021).

¹¹⁹ Segundo Paulo de Bessa Antunes (2017), trata-se do centro nevralgico de proteção constitucional ao meio ambiente.

¹²⁰ Lê-se no *caput* do art. 225 que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Segundo Damasceno e Bertoldi (2018), no atual cenário de proteção constitucional, o meio ambiente saudável e equilibrado integra o conteúdo da dignidade da pessoa humana (fundamento da República, conforme art. 1º, III, da Constituição) em sua dimensão ecológica.

Por sua vez, a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado manifesta-se como “poder-dever” compartilhado entre Estado e sociedade (Derani, 2008, p. 251). O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pertence a todos, mas o dever de defendê-lo e preservá-lo é imputado ao Poder Público e à coletividade (Silva, 2009). Há, então, para além de um dever do Estado, uma responsabilidade social em defender o meio ambiente (Derani, 2008).

Como destacam Rubens Morato Leite e Iasna Chaves Viana (2023), tal proteção não pode se manifestar em simples ações esparsas, mas exige uma abordagem sistêmica e programática, no intuito de instituir verdadeiro programa ecocêntrico de governança sobre os bens comuns. Em complemento, Derani (2008, p. 251) destaca a importância da atuação conjunta entre os sujeitos e administração nesse aspecto protetivo, tratando da necessidade de “ações concertadas” entre Estado e sociedade neste programa de defesa.

Merece atenção, em complemento, que, como moderna ramificação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tem-se compreendido que os deveres de proteção ambiental se estendem também à proteção climática.

Como lecionam Sarlet e Fensterseifer (2022, p. 7), na linha do que reconheceu o Supremo Tribunal Federal em julgamentos recentes como a ADPF 708 (caso Fundo Clima), para além dos deveres expressamente consagrados no art. 225 da Constituição, os atores estatais (e a sociedade) também estão vinculados a deveres ligados ao clima, vez que há um direito de todos a desfrutar “de um clima limpo, saudável e seguro”.

Como último vértice da estrutura tripartida, a Constituição de 1988 descreve normas impositivas de conduta destinadas a garantir a efetividade desse direito.

Tais normas são extraídas do texto dos incisos e parágrafos do art. 225 da Constituição, e podem ser resumidas em três aspectos: na proteção de manutenção dos ecossistemas, expressa nos §§ 4º e 5º¹²¹ (i); no uso sustentável dos recursos naturais,

¹²¹ Nos exatos termos da Constituição: “§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais; § 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”.

identificados nos incisos IV, V e VII do § 1º, e no § 2º¹²² (ii); e na adoção de medidas preventivas e compensatórias, conforme §§ 2º, 3º e 6º¹²³ (iii) (Derani, 2008).

Os enunciados em questão refletem, mais do que um conjunto de deveres ao Estado e à sociedade, uma noção de desenvolvimento sustentável, de modo que o progresso social não se dê em prejuízo ao meio ambiente (Derani, 2008; Silva, 2009; Tawfeiq, 2019).

Para além da estrutura tripartida do art. 225, destaca-se a preocupação dada às futuras gerações pelo texto constitucional, instituindo uma forma de justiça distributiva entre os que ora exploram os recursos ambientais e os que futuramente necessitarão deles (Derani, 2008).

A ideia expressa no dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações - trazido no *caput* do art. 225 - reflete a adoção do princípio da solidariedade intergeracional ambiental.

Trata-se de princípio que decorre da noção de desenvolvimento sustentável - trazida, além do art. 225 da Constituição, originalmente na Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, expresso no Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum). O desenvolvimento sustentável é preenchido e complementado pela noção da necessidade de uma solidariedade intergeracional, um dos vértices da solidariedade enquanto objetivo da República Federativa do Brasil (art. 3º, I, da Constituição) (Garcez, 2012; Bertoldi; Damasceno, 2018; Bertoldi; Schonhofen, 2022; Spagnolli; Funes, 2024).

A solidariedade intergeracional, ou equidade intergeracional, fixa parâmetros de responsabilidade moral e jurídica para as gerações humanas (Spagnolli; Funes, 2024). Como leciona Tawfeiq (2019, p. 122), há um “duplo imperativo ético de solidariedade” entre as gerações presentes e futuras, ligado ao desenvolvimento sustentável, e presente na explicitação de critérios de sustentabilidade e viabilidade econômica.

Nos termos de François Ost (1995, p. 341), em debate com as ideias de Hans Jonas, a responsabilidade ecológica agora “se inscreve em uma lógica de transmissão, enraíza-se de

¹²² Que assim dispõem: “§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade;

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”.

¹²³ “§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei;

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.;

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.”

igual modo numa solicitude retrospectiva como num projecto para o futuro”. Para o autor, mais do que responsabilizar os erros do passado, é necessário pensar na “transmissão de um patrimônio comum (*common heritage*)” aos seres futuros - no qual está inserida a natureza.

Interessante notar que esse aspecto confere ao direito ao meio ambiente sadio e equilibrado características complexas, que interligam “as noções de direito individual, social e transindividual, mormente considerando que se fundamenta na dignidade humana e na solidariedade intergeracional” (Schonhofen, 2023, p. 41).

Em resumidos termos, então, o atual contexto de proteção constitucional e sistematizado ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem como fundamento uma lógica de proteção natural enquanto “direito-dever”. Cabe a todos usufruir deste bem de uso comum, ao mesmo tempo em que a sociedade e o Estado ficam incumbidos de protegê-lo, sem ignorar uma dupla preocupação: retrospectiva, na reparação dos danos causados, e prospectiva, na defesa solidária de um futuro em que os seres que virão possam usufruir de sadia qualidade de vida.

3.2 PROCESSO ESTRUTURAL E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE: A INSUFICIÊNCIA DO PROCESSO TRADICIONAL E AS VANTAGENS DO MODELO ESTRUTURAL

Compreendida a atual conjuntura de proteção do meio ambiente, avança-se ao exame da Judicialização do direito ambiental - e, adiante, à conexão entre o fenômeno e o processo estrutural.

Como muitos dos direitos que são objeto de tutela constitucional (como já abordado no item 1.2.2 deste trabalho), a defesa do meio ambiente, apesar da existência do sistema protetivo descrito no subtópico anterior, é alvo de grave crise na prática.

Em larga escala, as previsões constitucionais de sua proteção não são respeitadas. Ao menos nos últimos quinze anos, observam-se retrocessos na legislação brasileira ligada ao sistema de proteção ambiental, além de deliberadas desestruturações de órgãos ambientais, e um evidente desinteresse político na realização dos deveres ambientais, em todas as esferas (Leite; Viana, 2023; Schonhofen, 2023).

A situação é de tamanha gravidade que, em decisão monocrática na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 61, no ano de 2020, o Min. Luís Roberto Barroso reconheceu a potencial existência de um Estado de Coisas Inconstitucional em matéria ambiental, bem como um preocupante esvaziamento das políticas públicas em tal ramo (Brasil, 2020c).

Já em 2024, no julgamento da ADPF 760, a Corte reconheceu a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, mas não a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional, pois estaria em um curso um processo de retomada dos deveres constitucionais. Ficaram vencidos os Ministros Luiz Fux, Edson Fachin e Cármen Lúcia neste ponto (Brasil, 2024b).

Conforme explicado por Bertoldi e Schonhofen (2022), o reconhecimento do instituto do Estado de Coisas Inconstitucional, oriundo da jurisprudência colombiana, exige a reunião de quatro elementos: (i) o descumprimento massivo, generalizado e sistemático de direitos fundamentais; (ii) a omissão, inação ou inércia do Poder Público; (iii) a necessidade de medidas estruturais, conjuntas e coordenadas de diferentes órgãos do Estado; e (iv) o risco de um grande número de demandas judiciais.

Como resumem Silveira e Tawfeiq (2024, p. 08), trata-se de um estado de coisas “configurado justamente pela contrariedade à Constituição”, seja “pela omissão, pela inércia, ou pela má atuação dos diversos órgãos e agentes públicos responsáveis pela gestão do sistema”.

A ideia se assemelha (mas não se confunde) com o conceito de estado de desconformidade abordado pelos autores de processo estrutural: enquanto o estado de desconformidade estrutural se constitui por todo e qualquer estado desconforme - mesmo aquele não ilícito (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020); o Estado de Coisas Inconstitucional se limita a inconstitucionalidades. Assim, o Estado de Coisas Inconstitucional é uma espécie de litígio estrutural, mas nem todo litígio estrutural configura um Estado de Coisas Inconstitucional (Spagnolli; Funes, 2024).

No caso das políticas ambientais, diversos autores têm defendido que a crítica inação do Poder Público na tutela ambiental brasileira, lesando direito fundamental e difuso (ao meio ambiente ecologicamente equilibrado), alça-se ao patamar de Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental (Caúla; Rodrigues, 2018; Bertoldi; Schonhofen, 2022; Schonhofen, 2023; Lago, 2024).

Nesse rumo, cita-se o interessante estudo de Laone Lago (2025), que identifica 16 (dezesseis) ações de controle concentrado de constitucionalidade ligadas ao meio ambiente recém-julgadas ou pendentes de julgamento pelo STF em que se debatem estados de desconformidade constitucional.

Para o autor, o desafiador quadro ambiental nacional tem exigido provimentos jurisdicionais mais propositivos pela corte, e tornado “uma possibilidade, quiçá, uma

necessidade” o reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental brasileiro (Lago, 2024, p. 362).

Ainda que tal entendimento não tenha sido adotado pelo STF no julgamento ADPF 760, a Corte ainda assim reconheceu - de forma similar, mas abrandada - a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal (Brasil, 2024b).

Há, portanto, um inegável estado de desconformidade no campo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A existência desse litígio estrutural, como em muitos outros ramos¹²⁴, transferiu ao Poder Judiciário o dever de supervisão e defesa dos direitos ambientais (Casimiro, 2024a; Santos, 2018; Santos; Rocha; Rentz, 2022).

Nos termos de Caúla e Rodrigues (2018, p. 146), “a inobservância ao grave quadro constituído pela violação dos direitos fundamentais – calamidade pública, sobrevida, insalubridade, vulnerabilidade do mínimo existencial digno – instiga o Poder Judiciário a atuar como corretor dessas violações”.

A judicialização¹²⁵ dos conflitos ambientais ganha importância, portanto, em uma preocupação em realizar as promessas constitucionais no campo do meio ambiente, na busca pela efetivação dos deveres ecológicos não efetivados pelos demais Poderes (e pela sociedade).

Tal judicialização é acompanhada de um movimento de alteração na postura dos Tribunais no controle da proteção dos direitos ambientais. Como explicam Fulgêncio, Pereira e Rocha (2025, p. 157), em trabalho que examina a atuação do STF no combate às omissões do Estado em matéria ambiental de 1988 a 2024, a Corte passou de uma postura de “ausência de atuação sobre a matéria” para um empenho em “oferecer tutela jurisdicional efetiva ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

A adoção da postura protetiva pode ser observada também nos demais órgãos do Poder Judiciário brasileiro, como demonstram inúmeros casos que envolvem litigância climática e ambiental enfrentados pelas mais diversas cortes do país, como a própria ACP da Lagoa da Conceição, a ACP da Lagoa da Pampulha (Vitorelli, 2024a; Linke, 2024), a ação de reparação de danos na represa dos Alagados, em Ponta Grossa (MPPR, 2024), e as ACPs que tratam das edificações localizadas no Morro das Pedras/Praia do Campeche, Florianópolis e da questão ambiental no Parque Nacional da Lagoa do Peixe, no Rio Grande do Sul (Brasil, 2025b).

¹²⁴ Para uma análise detalhada da alteração do papel do Poder Judiciário nesse contexto, remete-se ao item 1.2.2 deste trabalho.

¹²⁵ De forma similar ao que a doutrina denominou “judicialização dos direitos sociais” (Schier; Schier, 2018, p. 80), vive-se um verdadeiro momento de judicialização dos direitos socioambientais, dada a emergência dos conflitos socioecológicos no campo de análise e inverno venção do Poder Judiciário.

Contudo, como em outros campos (conforme abordado no item 1.2.3), a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na atuação do Judiciário em questões ambientais complexas, tem esbarrado em problemas de técnica processual.

O direito descrito no art. 225 da Constituição Federal detém caráter difuso, e o bem jurídico ambiental, além de inerentemente complexo, é de uso comum do povo e de interesse coletivo, pertencendo à coletividade (Pereira, 2025; Schonhofen, 2023; Silva, 2009).

Não por outro motivo, os litígios ambientais usualmente podem ser caracterizados como litígios estruturais, dada sua complexidade, seus traços policêntricos e multipolares, e a exigência de soluções prospectivas, como bem explicam José Rubens Morato Leite e Iasna Chaves Viana (2023, p. 9):

Os litígios relacionados com a proteção do meio ambiente são essencialmente complexos. A solução possível para a superação da sistêmica violação de direitos não dispensa a compreensão transdisciplinar da situação, de forma a viabilizar soluções que efetivem a máxima proteção possível. Tais conflitos são igualmente caracterizados pela policentria (é dizer, pela multipolaridade de interesses envolvidos) e pela constante mutabilidade dos fatos, a impor a adoção de soluções prospectivas.

Como bem resumem Livia Losso Andreatini e Felipe Dellê (2025, p. 90), características centrais dos problemas estruturais, como complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade “encontram expressão nítida nos litígios climáticos e/ou nos litígios ambientais estruturais”.

Observado esse cenário, e dada a função instrumental do processo, as técnicas processuais deveriam ser suficientes para promover a realização dos direitos ambientais, com a pacificação justa dos litígios - visto que, como exposto, o processo deve servir como efetivo instrumento da realização do direito material, observando aos escopos jurídico, social e político do processo (1.2.1) (Bedaque, 2018; Dinamarco, 2022).

O sistema processual vigente, no entanto, teve suas técnicas e ferramentas criadas a partir da visão liberal de processo, com foco na resolução de litígios bipolares, retrospectivos e frequentemente com conteúdo patrimonial - lógica que se reproduz no processo coletivo (Arenhart, 2019; Violin, 2019).

A estrutura do processo liberal conflita, então, com a busca pela solução de estados de desconformidade ambiental, pouco contribuindo na obtenção de soluções efetivas no ramo (Bochenek; Spagnolli, 2025; Schonhofen, 2023).

Conforme Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2025, p. 11) a natureza dos litígios e danos ecológicos, “comumente relacionados à omissão ou atuação insuficiente ou

deficitária do Estado no âmbito das políticas públicas ambientais, demanda soluções estruturais e de médio e longo alcance do ponto de vista temporal”, que não podem ser encontradas no “espectro limitado das demandas individuais”.

Em outros termos, o processo clássico, marcado pela rigidez procedimental, bilateralidade e centralidade do modelo adjudicatório, não é adequado e suficiente “diante da complexidade, da pluralidade de interesses e da dinamicidade que caracterizam os litígios ambientais complexos”, como aponta César Manuel Granda Pereira (2025, p. 115)

Contribuindo com a constatação, o autor lista sete problemas relacionados à inadequação do processo tradicional aos litígios ambientais complexos (Pereira, 2025, p. 84):

[...] (1) ausência de resposta jurisdicional adequada quanto ao conteúdo; (2) ausência de resposta jurisdicional adequada quanto ao tempo; (3) inadequação da forma de se estabelecer a comunicação com as partes; (4) insuficiência dos mecanismos para cumprimento das decisões; (5) incapacidade de se obter informações adequadas; (6) incapacidade de se estabelecer metodologia conciliatória; e (7) instabilidade na permanência dos agentes públicos na condução dos casos.

Assim, é possível afirmar que o modelo processual tradicional (mesmo o coletivo), porque focado em litígios bipolares¹²⁶ “tem se mostrado verdadeiramente insuficiente à proteção de direitos de interesse coletivo, entre eles o direito ao meio ambiente, apesar das adaptações¹²⁷ já implementadas processualmente quando se trata de lides ambientais” (Schonhofen, 2023, p. 90).

O processo estrutural, por sua vez, parece surgir como alternativa para tais casos, dada a multiplicidade de interesses em jogo, a usual complexidade e progressividade das soluções, e mesmo o aspecto solidário e intergeracional do direito ambiental, que o conecta com a prospectividade do processo estruturante (Linke, 2024; Spagnolli; Funes, 2024; Vitorelli, 2024a).

Endossando a hipótese trazida, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2025, p. 10) destacam que a prática judicial em processos estruturais em temas ligados ao meio ambiente inaugura uma nova frente: os “processos estruturais ecológicos e climáticos”, definidos como aqueles “que envolvem a efetivação do direito (humano e fundamental) a um meio ambiente (e ao clima) equilibrado em todas as suas dimensões, inclusive a climática”.

¹²⁶ Como anteriormente exposto, essa lógica é adotada também no processo coletivo tradicional.

¹²⁷ A exemplo da inversão do ônus da prova nas ações de degradação ambiental, como previsto na Súmula 618 do STJ (Brasil, 2018).

Pretende-se, para reforçar a constatação e consolidar a importância dos “processos estruturais ecológicos e climáticos”, apontar algumas vantagens do tratamento estrutural aos litígios ambientais complexos¹²⁸⁻¹²⁹.

Por primeiro, o processo estrutural oferece uma visão prospectiva, planejada, sistêmica e voltada à solução global do problema ambiental.

O modelo tem seu foco voltado ao futuro, transcendendo a lógica reparativa e retributiva do modelo tradicional de processo (Bochenek; Spagnolli, 2025; Marçal, 2019). Como resume Ferraro (2015, p. 24), o objetivo do processo estrutural, mais do que reparar, é “desconstruir o status quo para chegar a uma nova realidade”.

Além disso, a análise do problema se dá em perspectiva “global” (Marçal, 2019, p. 117), “holística e sistêmica” (Linke, 2024, p. 176). O enfoque amplo permite ao Poder Judiciário conhecer o litígio com maior grau de profundidade, e agir em face das causas, buscando solucioná-las em definitivo - rompendo com a análise fragmentada e limitada aos dados que as partes apresentam e postulam em juízo, como ocorre no processo tradicional (Bochenek; Spagnolli, 2025).

Tal mudança de perspectiva oferece grande vantagem à resolução dos litígios ambientais. A atuação judicial retrospectiva, fragmentada e com sanções frequentemente patrimoniais (como as indenizações por danos morais coletivos) pode contribuir, mas usualmente não conduz à solução definitiva dos problemas ecológicos, que demandam verdadeira reforma institucional.

De outro modo, a possibilidade de o Poder Judiciário agir prospectivamente e a médio e longo prazo, com olhar reformador, e atuando de forma progressiva e incremental em face das causas do problema ecológico, confere à atuação jurisdicional ao menos o potencial de atingir situação mais próxima ao estado ideal de coisas - e mais distante do estado de desconformidade ambiental (Linke, 2024; Vitorelli, 2024a).

A segunda vantagem guarda relação com a flexibilidade procedimental e busca por decisões exequíveis, marcas do processo estrutural.

Flexibilização, adaptabilidade e plasticidade são traços do modelo processual, seguindo a lógica de que “para cada caso há um tipo de procedimento adaptado e flexível para atender melhor e com eficiência a prestação jurisdicional” (Bochenek, 2021, p. 162).

¹²⁸ A análise apresentada tem como base as vantagens do modelo estrutural apontadas no artigo “Demandas ambientais complexas e processo estrutural” (Bochenek; Spagnolli, 2025), que examina a aplicação de técnicas estruturantes aos litígios ecológicos de elevada complexidade, com base no caso da ACP da Lagoa da Conceição.

¹²⁹ Sem perder de vista que a maior aptidão do modelo virá da melhor realização do direito material em juízo, e dos escopos do processo.

Medidas comuns em processos estruturais que retratam tal flexibilidade e adaptabilidade são a relativização do princípio da demanda, das estabilidades processuais e das regras de competência; a adoção de técnicas de cooperação jurisdicional; a admissão de meios de prova atípicos; a delegação de funções jurisdicionais; e a formação de um contraditório forte e ampliado, todas medidas frequentemente adotadas em processos dessa natureza (Arenhart, 2017; Bochenek, 2021; Bochenek; Spagnolli, 2025; Cabral, 2024; Marçal, 2019).

Do mesmo modo, o processo estrutural é marcado pela prolação de decisões passíveis de complementação e revisão ao longo do desenvolvimento do processo. É comum a ideia de provimentos judiciais em cascata (ou em espiral), que se complementam e resolvem questões decorrentes da efetivação dos pronunciamentos anteriores (Arenhart, 2013; Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020; Vitorelli, 2024a, 2024b).

A execução das decisões é um problema recorrente em litígios ambientais: é notória a dificuldade em fazer cumprir as obrigações de fazer no campo ecológico e climático, pois a sua implementação depende da prática de ações coordenadas por diferentes atores. Ainda, nos casos que envolvem a Administração Pública, fatores como a “escassez de recursos, a sucessão de mandatos, a necessidade de balancear as diversas políticas públicas essenciais, a falta de comunicação entre os diversos órgãos ambientais e a burocracia estatal” são empecilhos à implementação da tutela específica (Duarte, 2021, p. 14).

Por sua vez, as técnicas de processo estrutural permitem a prolação de decisões com maior potencial de exequibilidade (o que muitas vezes não se observa em litígios ambientais), progressivamente realizáveis, passíveis de monitoramento e avaliação, sem prejuízo de revisões e ajustes constantes (Bochenek; Spagnolli, 2025).

Esse diferencial permite que se adote o modelo de “tentativa-erro-acerto” - reforçando o caráter experimental explorado no item 2.2.1 deste trabalho - até que seja encontrada a melhor técnica ou solução para atingir o resultado buscado (Arenhart, 2013, p. 13; Casimiro, 2024a).

Seguindo na mesma linha, é possível afirmar que as técnicas de processo estrutural conferem ao magistrado a possibilidade de acompanhamento e revisão constante da evolução da fase executiva, direta ou indiretamente.

O magistrado pode nomear terceiros com conhecimento técnico especializado para contribuir com o acompanhamento e a condução das demandas estruturais, além da própria implementação e revisão da reforma estrutural, como os *special masters* e *experts* -

mencionados no art. 5º, VIII, da Resolução 163/25 do CNJ, e melhor abordados no item 2.2.2.3 deste trabalho (Gidi, 2007; Violin, 2019; Vitorelli, 2024a).

Ainda, outras medidas podem ser adotadas pelo magistrado na implementação e fiscalização de decisões judiciais estruturais, como a prática de atos concertados entre juízes cooperantes (art. 69, IV, do CPC), o estabelecimento de comitês de monitoramento, a criação de entidades de infraestrutura específica (*claims resolution facilities*), ou a própria “retenção de jurisdição” pelo magistrado (Assunção; Tawfeiq, 2024; Bochenek, 2021; Cabral; Zaneti Jr., 2019; Marçal, 2019; Vitorelli, 2024a, p. 490).

A última vantagem destacada é o modelo de ampliação da participação e representação dos interessados.

Em contraponto à representação processual, que prevalece no modelo processual coletivo clássico - no qual o legitimado coletivo fala em nome da coletividade¹³⁰, pela atribuição que lhe é conferida pelo ordenamento jurídico, com o risco de não manifestar exatamente os interesses do representado -, a adoção de determinadas técnicas de processo estrutural amplia a participação direta dos interessados, fortalecendo a exposição direta dos genuínos interesses de cada grupo (e subgrupo)¹³¹ (Arenhart, 2019; Marçal, 2019).

Somando-se a isso, a criação de espaços de diálogo com a participação de todos os interessados, a quem se dá oportunidade de fala e ação, contribui com a solução consensual do problema (Arenhart, 2019; Bochenek, 2022a; Bochenek; Spagnolli, 2025).

No campo do direito ambiental, a ampliação da participação se revela ainda mais importante, considerando, além do caráter difuso do direito e o potencial irradiador dos litígios, o fortalecimento dos “direitos ambientais de participação” (Sarlet; Fensterseifer, 2022, p. 7), tema que será melhor examinado na próxima subseção (3.3)

3.3 COLABORAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS AMBIENTAIS

Para além de tratar do potencial do processo estrutural na judicialização de litígios ambientais complexos, é necessário - dado o foco deste trabalho nos temas da colaboração e participação - tratar em separado a relação entre direito ambiental e processo estrutural colaborativo.

¹³⁰ Para uma análise mais detalhada dos instrumentos da participação direta e representação, remete-se ao item 2.2.2.1 deste trabalho.

¹³¹ Tais instrumentos foram examinados no item 2.2.2.3.

Para tanto, é necessário, primeiro, entender a importância da participação e colaboração em matéria ambiental, para então traçar a importância do modelo processual colaborativo aos litígios ambientais de elevada complexidade.

A participação democrática e plural na construção das políticas públicas e das soluções judiciais que envolvem o controle de tais políticas é essencial em todos os ramos do direito. Não há política pública legítima sem diálogo amplo e aberto com a sociedade (Araújo 2015).

Bucci (2006, p. 39-45), ao buscar definir um conceito de política pública, destaca que, enquanto “programa de ação governamental para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, a política pública nasce de um “processo ou conjunto de processos”, que se agrega a um elemento participativo da sociedade em sua formulação e execução.

Já Gustavo Binenbojm (2020) destaca a importância do consenso e negociação no campo da gestão eficiente e adequada de interesses sociais pela Administração Pública. Segundo o autor, a adoção de métodos consensuais é cada vez mais instrumento necessário para a promoção das finalidades públicas.

A importância do aspecto democrático, que como visto, é inegável em matéria de políticas públicas, aparece com ainda mais relevância no tema de políticas de direito ambiental.

Indícios dessa importância surgem já com Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 (um dos primeiros documentos da consolidação do direito ambiental enquanto disciplina autônoma), que previa a participação dos “cidadãos e comunidades” na formulação dos rumos ambientais do planeta (ONU, 1972; Sarlet; Fensterseifer, 2018)

Mas foi em 1992, com a Declaração do Rio, que no Princípio 10 dispôs expressamente sobre a participação democrática no direito ambiental, que se inaugurou em definitivo o que Sarlet e Fensterseifer (2018, p. 427; 2022, p. 7) denominam princípio da participação pública em questões ecológicas, ligados aos “direitos ambientais procedimentais”, ou “direitos ambientais de participação”:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será

proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos. (ONU, 1992, n.p)

O texto revela os três pilares dos direitos ambientais procedimentais: acesso à informação; participação pública na tomada de decisões; e acesso à justiça (Sarlet; Fensterseifer, 2018).

Estes três elementos estão logicamente relacionados. Não há participação pública qualificada e efetiva sem acesso à informação adequada. Também não há legítimo acesso à justiça sem a participação dos interesses dos afetados pelas políticas ambientais levadas a juízo (Balbino, 2017; Sarlet; Fensterseifer, 2018; Vitorelli; Barros, 2024).

A participação pública, então, é ponto nevrálgico das políticas ambientais: a tomada de decisão em questões ecológicas e climáticas deve estar amparada por uma participação social ativa, capaz de influenciar os rumos dos programas governamentais. A multiplicidade de afetados pelas políticas ambientais deve se refletir em uma correspondente ampliação dos atores envolvidos na estruturação do direito ambiental (Balbino, 2017).

O direito ambiental é campo de necessários diálogos entre as instituições. As soluções, que frequentemente envolvem reformas institucionais, dada a complexidade e abrangência dos problemas e direitos em pauta, são resultado de processos dialógicos entre diversos atores (Andreatini; Dellê, 2025; Schonhofen, 2023). Em outros termos, a colaboração entre *stakeholders* e a ampla participação dos interessados são marcas do direito ambiental (ainda que na via administrativa).

Na Administração Pública, a expressão deste modelo participativo se dá por instrumentos viabilizadores da participação pública nas políticas ambientais - ou, nos termos de Sarlet e Fensterseifer (2018, p. 434), “instrumentos administrativos catalisadores da participação pública em matéria ambiental”.

Dentre os mais importantes estão a existência de conselhos e órgãos colegiados de defesa do meio ambiente, com a presença de representantes comunitários; a realização de audiências públicas; e a publicidade garantida a estudos e relatórios de impacto em licenciamento ambiental (EIA-RIMA) (Balbino, 2017; Sarlet; Fensterseifer, 2018).

Os órgãos colegiados ligados ao meio ambiente existem em todos os âmbitos da federação (União, Estados e Municípios), e dividem-se conselhos de meio ambiente *stricto sensu* e colegiados ambientais setoriais. Os primeiros, vinculados ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), são colegiados da Administração Pública com atribuições deliberativas e consultivas, e que promovem a articulação entre sociedade civil e Estado. Os

segundos são estruturais similares, mas voltadas a políticas setoriais específicas (como as hídricas, climáticas ou de resíduos sólidos) (Gordilho; Oliveira, 2014).

No tocante ao aspecto participativo, os colegiados ambientais representam interessante expressão do princípio democrático, por promover a articulação entre interesses político-institucionais e dos grupos da sociedade civil, pela presença de particulares (por exemplo, representantes da iniciativa privada e de organizações sociais) e gestores públicos (Balbino, 2017; Gordilho; Oliveira, 2014; Sarlet; Fensterseifer, 2018).

Isso faz, trivialmente, com que as decisões governamentais ambientais não sejam mais monopólio dos agentes do estado, e passem a ser “objeto de discussão cívica”, ao mesmo passo em que contribui para o exercício do controle social sobre a Administração Pública (Balbino, 2017; Gordilho; Oliveira, 2014, p. 86).

Interessante notar, neste ponto, a importância do aspecto da colaboração e interação entre os sujeitos que compõem os colegiados ambientais

As audiências públicas - previstas por exemplo, no art. 15 da Lei de Biossegurança (Lei Nº 11.105/05) e, no licenciamento ambiental, pela Resolução 09/87 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) -, por sua vez, constituem outra importante forma de efetivação dos direitos ambientais procedimentais, desde que garantida a participação da sociedade civil¹³².

A realização de tais audiências valoriza em dois aspectos a importância na expressão dos direitos ambientais participativos: na de informar a sociedade, e de permitir que participe na tomada de decisão ambiental. Seu intuito é “assegurar o acesso à informação relativa à questão ambiental em causa”, ao mesmo tempo que possibilita “a intervenção das pessoas interessadas na tomada de decisão” (Sarlet; Fensterseifer, 2018, p. 435-436).

No campo da judicialização dos litígios ambientais, Sarlet e Fensterseifer (2022) defendem que há dever de juízes e tribunais em defender o exercício desses mesmos direitos ambientais participativos - garantindo a preservação de uma estrutura democrático-participativa.

Segundo os autores, os litígios ambientais exigem a oitiva e tutela de interesses de sujeitos que sequer integram a relação processual (considerado o interesse jurídico clássico), de modo que a atuação do Judiciário como guardião destes interesses só pode se dar pelo exercício da “governança judicial ecológica” (Sarlet; Fensterseifer, 2022).

¹³² Destaca-se a importância de que as audiências sejam realizadas em locais de fácil acesso e em horários compatíveis com os grupos de potencial interesse no problema, sob pena de obstar a efetiva participação dos afetados pela questão ambiental em debate (Balbino, 2017).

O conceito de governança judicial socioecológica não é estranho aos processualistas ligados ao estudo da relação entre meio ambiente e processo estrutural. Segundo Vitorelli (2024a, p. 523), ela pode ser definida como a “ampliação do círculo decisório da atuação pública, promovendo uma abordagem pluralista e interativa dos problemas, em contraponto às noções tradicionais de gestão unilateral”.

Em outros termos, cabe ao Poder Judiciário, na tutela dos litígios ambientais complexos, ampliar subjetivamente o círculo decisório, no intuito de conferir gestão, proteção, controle e fiscalização sistemática às situações ambientais levadas a juízo - o que pode ser feito, por exemplo, com a criação de comitês ecológicos, como as salas de situação (adotadas na ADPF 709), e os comitês de monitoramento (Leite; Viana, 2023; Peixoto; Martins, 2023; Vitorelli, 2024a).

As exigências de participação ampla e dialogada, baseadas nos direitos ambientais procedimentais, e expressas na ideia de “governança judicial ecológica”, aproximam-se dos princípios do modelo processual estrutural colaborativo (abordado no capítulo 2 deste trabalho).

Relembre-se que as marcas do processo estrutural colaborativo são a ampliação do contraditório, ausência de protagonismo entre os sujeitos do processo - inclusive do juiz, que assume a figura de “Hermes”, no papel de gestor e coordenador - a valorização efetiva da participação dos interessados (Arenhart, 2019; Bochenek, 2022a; Casimiro, 2024a; Marçal, 2019; Vitorelli, 2024a).

Há, também, a instrumentalização da adequada oitiva dos interesses afetados pelo litígio, pela via dos instrumentos especiais de participação, e a ampla publicidade das informações, fator essencial na *accountability* da Administração Pública no processo estrutural democrático (Arenhart, 2019; Casimiro, 2024a).

Nessa linha, não parece exagero conceber a ideia de um processo estrutural ambiental colaborativo, dada a adequação dessas premissas aos direitos ambientais participativos - especialmente ao retomar os pilares do acesso à informação e participação pública na tomada de decisões aos direitos ambientais procedimentais.

Somando-se às vantagens descritas anteriormente (3.2), o modelo processual estrutural demonstra potencial de adaptar-se aos direitos ambientais de participação, transferindo ao Judiciário o campo e estrutura de debate democrático-participativo próprio do campo ecológico.

Evidência disso vem da prática processual, com a adoção de instrumentos especiais de participação (2.2.2.3) em processos estruturais ambientais - sendo muitos deles, inclusive, similares aos adotados no âmbito administrativo.

O primeiro e talvez mais importante exemplo é o das “salas de situação”, “comitês de monitoramento” ou “conselhos de participação” ambiental, colegiados vinculados a um processo judicial para debate do litígio estrutural. Os colegiados em processos estruturais ambientais criam um foro permanente de debate do problema, permitindo a troca de informações e sugestões entre os interessados e com o próprio juízo (Vitorelli, 2024a, p. 521-523; Vitorelli; Barros, 2024, p. 145).

Reforçando os direitos participativos e destacando a importância do caráter colaborativo, as salas, comitês, câmaras e similares retiram do juiz a gestão individual do litígio, criando verdadeiros fóruns deliberativos (Casimiro, 2024a; Spagnolli; Tawfeiq, 2024).

Famosos usos das técnicas de criação de colegiados ambientais vêm do STF, na ADPFs 709 e 743, com as “salas de situação”; e na ação civil pública da Lagoa da Conceição, que será estudada neste trabalho, em que foi criada a Câmara Judicial de Proteção da Lagoa (CJ-PLC) no intuito de, além de democratizar o debate, auxiliar o juízo (Casimiro, 2024a; Leite; Viana, 2023; Linke, 2024; Vitorelli, 2024a).

Tais comitês replicam a experiência dos colegiados ambientais da Administração Pública (conselhos e órgãos colegiados de defesa do meio ambiente) tratados anteriormente, transferindo ao Judiciário o campo plural de debate. Por isso têm se mostrado como ferramentas de potencialização da governança judicial socioecológica na experiência prática em processos estruturais ambientais.

Não estão livres de desafios, contudo. Como destaca Casimiro (2024a), a experiência do STF demonstra algumas questões sensíveis em tais colegiados, a começar pelas atribuições: as salas muitas vezes acabam tornando-se espaços de “escuta passiva”, perdendo de vista que sua missão é de debate, construção e acompanhamento da política pública.

Outro problema está na composição: para além da dificuldade em definir a composição ideal em litígios de tamanha multipolaridade, é frequente o desequilíbrio entre muitas autoridades públicas e poucos representantes sociais - o que, além de comprometer o debate, coloca o Estado em posição de superioridade, agravando uma assimetria que frequentemente já existe na situação prática entre o grupo afetado e a administração (Casimiro, 2024a).

Outras questões quanto ao tema também não são tão certas. A exemplo, Vitorelli (2024a) aponta que o magistrado, deve participar efetivamente do direcionamento e condução

dos trabalhos, definindo bem as competências de cada participante. Casimiro (2024a), por sua vez, sugere que o juiz nomeie um conciliador ou *special master* para auxiliar em tal tarefa. O STF, por sua vez, deixou a condução dos trabalhos ao Poder Executivo (em maior parte, aos militares, nas salas de situação da ADPF 709).

A realidade é que não há uma fórmula ou modelo ideal preestabelecido. As formas de composição, os modelos de deliberação, as responsabilidades e competências, e os demais arranjos para definição de colegiados judiciais ambientais são complexos e demandam conhecimento detido do litígio, dos interesses e dos grupos (e subgrupos) interessados (Barros; Vitorelli, 2024).

É o caso concreto que ditará o melhor modelo, que deverá ser bem exposto a todos os envolvidos. O que é necessário, em todos os casos, é que as cartas estejam todas à mesa, e que todos os *players* saibam as regras do jogo.

De todo modo, a técnica tem o potencial de democratizar o debate e fortalecer o aspecto consensual, revelando uma interessante adaptação processual para realizar, na esfera do Judiciário, os direitos participativos do campo ambiental.

Outras técnicas adotadas em processos estruturais ambientais, e que refletem a expressão do princípio colaborativo, são a realização de audiências públicas e a intervenção de *amicus curiae* (Balbino, 2017; Sarlet; Fensterseifer, 2018; Schonhofen, 2023).

A fim de evitar a repetição dos conceitos, já explorados no item 2.2.2.3 deste trabalho, reforça-se apenas o diferencial de sua adoção em processos ambientais. A realização de audiências públicas, neste campo, também representa o cumprimento da legislação ambiental, que prevê sua ocorrência em atos de licenciamento ambiental e na realização de planos de gestão (como o plano diretor e o Plano Nacional de Resíduos Sólidos) (Balbino, 2017).

Quanto à atuação de “amigos da corte” em processos estruturais ambientais, interessa destacar o diferencial trazido pela participação de atores como entidades científicas e de caráter ambiental, que poderão contribuir com informação técnicas e com o conhecimento da situação prática, incorporando conhecimentos interdisciplinares ao debate (Sarlet; Fensterseifer, 2018).

Tais instrumentos replicam, de certa maneira, a lógica democrático-participativa do direito ambiental prevista para o âmbito administrativo. Essa estrutura, além de legitimar a atuação do Judiciário - afinal, o controle da política pública ambiental não virá em uma estrutura centralizada no papel do juiz, e sim em uma base plural e participativa -, remonta aos predicados de um modelo processual estrutural-colaborativo, propício à “cooperação

judicial e ao diálogo interinstitucional”, nos termos utilizados por Bochenek e Ferreira (2025, p. 116).

Nesse contexto, então, é que se defende a existência de um processo estrutural ambiental colaborativo, forte na ampliação dos direitos participativos e na ampliação do contraditório, e com o potencial de transferir ao campo do Judiciário as noções de gestão socioecológica.

CAPÍTULO 4 - O CASO DA “ACP DA LAGOA DA CONCEIÇÃO” E A APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS COLABORATIVOS PRÁTICOS¹³³

Apresentado o referencial teórico deste trabalho, este capítulo toma caso para estudo para desenvolver os aspectos prático-profissionais da pesquisa. Busca-se trazer subsídio prático à teoria explorada, tratando de caso relevante para a análise do processo estrutural colaborativo em litígios ambientais complexos - e, ao mesmo tempo, encontrar provocações da vivência prática a serem revisitadas adiante, em posterior movimento de retorno à teoria.

Para tanto, a análise recai sobre o litígio estrutural da Lagoa da Conceição e o processo estrutural da ACP da Lagoa da Conceição (autos 5012843.56.2021.4.04.7200/SC)¹³⁴, ajuizado e em trâmite na 6ª Vara Federal de Florianópolis.

Depois, volta-se o foco às potenciais vantagens do tratamento estrutural do caso, considerando o exposto nos capítulos anteriores. Por fim, parte-se para verticalização da análise sobre as medidas de participação e colaboração no feito, características marcantes do caso.

4.1 O LITÍGIO ESTRUTURAL EM JUÍZO: A MASSIVA E ITERATIVA VIOLAÇÃO DE DIREITOS AMBIENTAIS E ECOLÓGICOS NO ECOSISTEMA DA LAGOA

A Lagoa da Conceição - que tecnicamente pode ser definida como uma laguna, pois sofre a interferência das águas do mar, através de canal de ligação (Canal da Barra da Lagoa) - é um corpo hídrico de grandes dimensões situado na cidade de Florianópolis, Santa Catarina.

Com cerca de 19,71 km² de área ocupada pela água, e inserido no Distrito da Lagoa da Conceição, de aproximadamente 55 km² de área, o ecossistema da Lagoa é geográfica e biologicamente rico, e extremamente complexo (Rial; Couto, 2023).

Entre dunas, restingas, praias, floresta e morros, o entorno da Lagoa mistura espaços heterogêneos. A ocupação humana varia de povos tradicionais e comunidades de pescadores a restaurantes e residências de alto padrão - com a estimativa de que em 2019 em torno de trinta mil pessoas residiam nas proximidades da Lagoa - mas existem também extensas áreas de

¹³³ O desenvolvimento deste capítulo se deu com base na pesquisa prática do Estágio de Imersão Prático-Profissional realizado pelo pesquisador pelo programa de Mestrado Profissional em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa junto à Justiça Federal (Apêndice A), somada às análises posteriores ao encerramento do estágio.

¹³⁴ Não se desconhece a existência de outros processos ajuizados a respeito do ecossistema da Lagoa da Conceição - e que de certo modo também são afetados pelo modelo de governança adotados na ACP da Lagoa -, como o de número 5004772 51.2010.4.04.7200, que trata da ocupação de terrenos de marinha, a abertura de acessos terrestres e o embargo e demolição de construções no local. No entanto, sem ignorar seus pontos de intersecção, não serão objeto de exame específico deste trabalho.

vegetação nativa e sítios arqueológicos, além do ambiente aquático (Machado, 2019; Rial; Couto, 2023).

Como bem ilustra a imagem a seguir, elaborada pelo site “ClicRBS”, em um conjunto de reportagens a respeito do Plano Diretor de Florianópolis:

FIGURA 1 - Mapa do Distrito da Lagoa da Conceição



Fonte: RBS, 2026

Historicamente, a Lagoa da Conceição foi um dos primeiros marcos da ocupação de Florianópolis: nas sociedades primitivas da capital catarinense, a localização das casas, caminhos e estradas foram orientadas tendo as águas como referência (Rial, 1988).

A Lagoa da Conceição, ou “mar de dentro” (Rial, 1988), também é um importante elemento cultural da cidade. Além de bem imaterial e objeto de grande apreço pela população local, que guarda com a laguna um sentimento de pertencimento à cultura florianopolitana, a lagoa é o lar de comunidades estreitamente apegadas ao ecossistema - como os grupos que historicamente ocupam o Canto da Lagoa, e o povo quilombola que ao menos desde 1845 reside no Rio Vermelho¹³⁵ (Leite; Viana, 2023; Rial; Couto, 2023).

Em termos econômicos, a Lagoa é um dos espaços mais representativos do turismo na cidade. A pesca, apesar de afetada pelos níveis crescentes de poluição da água, ainda é atividade econômica relevante e parte da cultura do local, que também é utilizado para a prática de esportes náuticos como o remo e a vela (Cruz; Pinto; Milani, 2023; Machado, 2019; Rial; Couto, 2023; Spagnolli; Tawfeiq, 2024).

Todavia, a importância histórica, cultural, ambiental e econômica da Lagoa da Conceição contrasta com o grave estado de degradação do ecossistema. Ao menos desde a década de 1990, estudos já apontavam para a existência de problemas ambientais no local, ligados principalmente ao despejo irregular de resíduos na água, à ocupação irregular do solo e à falta de gestão ambiental na região (Cruz; Pinto; Milani, 2023; Leite; Viana, 2023; Rial; Couto, 2023).

A degradação histórica e acumulada do ecossistema aquático da lagoa levou à elevação dos níveis de eutrofização da água, que hoje atinge níveis quase irreversíveis, comprometendo a qualidade de vida dos seres vivos que dela dependem. Como descreve Rocha (2023, p. 110), em estudo oceanográfico desenvolvido no programa de Mestrado da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC):

A laguna tem sofrido com a eutrofização, particularmente, como efeito da poluição, derivados de efluentes domésticos, que interferem sobretudo na qualidade de suas águas, prejudicando todos os seus organismos, bem como, os que dependem dos SESs [Sistemas de Esgotamento Sanitário] desenvolvidos no território lagunar.

O problema tornou-se ainda pior em janeiro de 2021, quando uma lagoa de evapoinfiltração de estação de tratamento de esgoto gerida pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) - sociedade de economia mista estatal - nas proximidades da lagoa rompeu-se, fazendo com que a lama e água contaminada invadissem as residências da

¹³⁵ Em trabalhos históricos de caráter antropológico, como Rial (1988, p. 85), é frequente o uso do termo “nativos da Lagoa”, em contraponto aos indivíduos oriundos da “cidade” - termo utilizado para designar as regiões mais populosas de Florianópolis -, retratando bem a relação de proximidade entre as populações locais e a Lagoa da Conceição.

Servidão Manuel Luiz Duarte, atravessassem a Avenida das Rendeiras e chegassem à Lagoa da Conceição (Leite; Viana, 2023; Ndmais, 2021; 2026):

FIGURA 2 - Vazamento em estação de tratamento de esgoto às margens da Lagoa



Fonte: Ndmais, 2021

A imagem retrata a gravidade do episódio, tratado por Leite *et al.* (2023, p. 243) como “o maior desastre ambiental da história de Florianópolis”, e que comprometeu ainda mais o já fragilizado ambiente da laguna.

Desde lá, estudos da UFSC indicam a existência de problemas agudos de intoxicação, mortalidade de animais aquáticos e eventual hipóxia da água por decomposição, que poderão ser resolvidos apenas a longo prazo (Bochenek; Spagnolli, 2025; Brasil, 2021b; Leite; Melo; Bahia, 2023; Rocha, 2023).

Como aponta Rocha (2023), a poluição histórica do ecossistema levou à perda de características históricas do espaço, como a perda da balneabilidade do corpo hídrico e a alteração da paisagem.

Escancarando a gravidade do problema, estudo conduzido pelo departamento de Ciência e Tecnologia de Alimentos da UFSC e publicado em 2025 indica a presença de ao menos trinta e cinco contaminantes emergentes na água da Lagoa da Conceição, como cocaína, cafeína, antibióticos, analgésicos e sedativos. A concentração encontrada de cafeína e

diclofenaco (remédio anti-inflamatório) indicou níveis agudos e tóxicos das substâncias para algas, crustáceos e peixes (Silva *et al.*, 2025).

A situação trouxe à tona problemas antigos da falta de gestão e governança sobre o ecossistema da lagoa, vítima da falta de articulação entre sociedade civil e poder público, e de uma “irresponsabilidade organizada” pelos atores responsáveis por sua defesa (Leite *et al.*, 2023).

Medidas esparsas foram tomadas na busca da resolução do problema. Foram ajuizadas ao menos quatro Ações Cíveis Públicas: uma tratando das ocupações irregulares nas faixas de marinha no entorno da Lagoa¹³⁶; outras duas objetivando mitigar os impactos da poluição na água¹³⁷; e a última debatendo o licenciamento de estações sanitárias e outras irregularidades no sistema de esgoto em torno da Lagoa¹³⁸. Até o momento, no entanto, nenhuma delas refletiu-se em soluções exequíveis para a resolução do problema (Leite; Viana, 2023).

Além disso, foi celebrado acordo institucional entre o Município de Florianópolis, o Ministério Público Federal (MPF) e a CASAN - já em 2002. Também foram instituídos comitês executivos de gestão da Lagoa (o primeiro criado e regulamentado pelos Decretos estaduais 1.808/2000 e 2.030/2001; e o segundo pelo Decreto 21.600/2020); e tomadas reiteradas decisões pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina apontando falhas na gestão ambiental da lagoa (Leite *et al.*, 2023; Rocha, 2023).

Nenhuma dessas medidas foi capaz de solucionar ou mitigar de forma relevante o problema, contudo. Seja pela falta de interesse e gestão dos entes públicos, seja pela ineficácia de medidas esparsas e sem coordenação, a situação da Lagoa seguiu na rota do desastre. Como bem resumem Rubens Morato Leite *et al.* (2023, p. 247):

[...] há decisões judiciais transitadas em julgado, acordos setoriais firmados, auditorias operacionais realizadas, recomendações legais e administrativas expedidas, além de instituição legal de comitê, fatores que confirmam a 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, resultado da ineficácia da gestão e inexistência de governança ambiental efetiva e sistêmica pelos atores responsáveis.

O caso retrata um evidente litígio estrutural, marcado por uma desconformidade contínua, grave e decorrente da própria forma de existência de uma estrutura burocrática - e de tamanha complexidade que exigirá reformas institucionais profundas, com a elaboração de

¹³⁶ Ação Civil Pública nº 0007539.94.2003.4.04.7200, que tramitou perante a 6ª Vara Federal de Florianópolis, atualmente em fase de cumprimento de sentença.

¹³⁷ Cumprimento de Sentença em Ação Civil Pública nº 5004285-47.2011.4.04.7200 e Ação Civil Pública nº 2000.72.00.004772-2.

¹³⁸ Ação Civil Pública nº 5020003-06.2019.4.04.7200/SC.

planos e cronogramas prospectivos de ação (Bochenek; Spagnolli, 2025; Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020; Vitorelli, 2024a).

Nos termos da decisão inicial proferida pelo magistrado da 6ª Vara Federal de Florianópolis, na ACP da Lagoa, há verdadeira “falência no modelo de gestão ambiental vigente”, que levou ao “colapso ambiental e risco de perecimento da Lagoa da Conceição”, um “problema estrutural de massiva e iterativa violação de direitos ambientais e ecológicos” (Brasil, 2021a, p. 2-4)

Seguindo essa lógica, a resposta veio em forma de articulação da sociedade civil, com o ajuizamento da ACP da Lagoa da Conceição, na forma de processo estrutural.

4.2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA DA LAGOA DA CONCEIÇÃO: PRINCIPAIS ASPECTOS DO PROCESSO¹³⁹

A iniciativa do ajuizamento da ACP da Lagoa da Conceição partiu de discentes e docentes ligados à extensão universitária no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC, que buscou representantes da sociedade civil organizada e moradores da Lagoa, ao mesmo tempo em que dialogou com laboratórios de outros cursos da UFSC e outras instituições de ensino, para compreender a real situação do ecossistema (Leite; Viana, 2023).

Dessa articulação surgiu a petição inicial da ACP da Lagoa - autos de número 5012843-56.2021.4.04.7200/SC, em trâmite na 6ª Vara Federal de Florianópolis. Constaram como autores da ação, originalmente, a Associação Florianopolitana das Entidades Comunitárias, a ONG Costa Legal e a Associação Pachamama¹⁴⁰, e como réus o Município de Florianópolis, o Estado de Santa Catarina, a Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM), a CASAN, o Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA) e a Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC) (Brasil, 2021b).

Em suas mais de sessenta páginas, a inicial descreve com detalhe as questões socioecológicas, históricas, econômicas e culturais ligadas à Lagoa da Conceição, com destaque à fragilidade ecológica do espaço e à inércia e desorganização das autoridades públicas, que não foram capazes de resolver as questões descritas. Acompanham a petição inicial laudos, diagnósticos técnicos e pareceres, produzidos por pesquisadores de diversas áreas, inclusive por juristas “da vanguarda do Direito Ambiental brasileiro com o intuito de

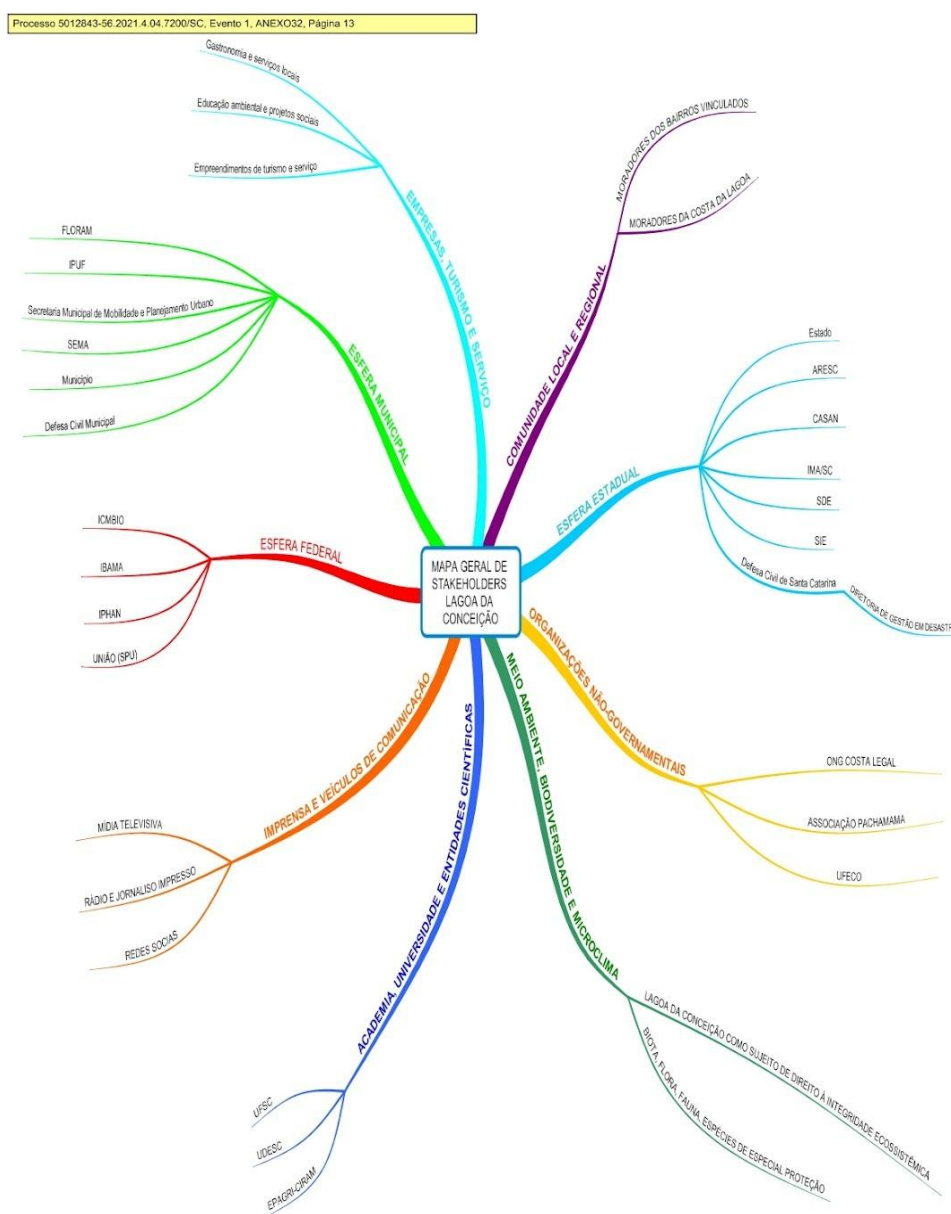
¹³⁹ Tabela elaborada por este pesquisador resumindo com maior detalhe todos os atos do processo até a data de 22 de agosto de 2025 consta em apêndice a este trabalho (Apêndice A).

¹⁴⁰ O polo ativo hoje conta também com o MPF, o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), e a Agência Nacional dos Atingidos por Barragens (ANAB).

fornecer subsídios técnico e teórico para o reconhecimento da Lagoa como sujeito de direitos” (Leite; Ayala, 2023, p. 16).

Dentre tais anexos, merece destaque o mapa mental de *stakeholders* elaborado pelos requerentes, no intuito de demonstrar a complexidade e multipolaridade do problema enfrentado:

FIGURA 3 - Mapa Mental de Stakeholders da Lagoa da Conceição



Fonte: Apêndice A. Autos 5012843.56.2021.4.04.7200/SC, anexos à petição inicial.

Seguindo por essa linha, os autores narram a existência de um problema estrutural por conta das desconformidades e falhas na governança - refere-se expressamente a um “estado de coisas inconstitucionais” na Lagoa e de uma “irresponsabilidade organizada” dos atores - além da insuficiência de medidas mandamentais isoladas, dada a necessidade de um planejamento organizado entre as instituições responsáveis pela resolução do problema. Defendem, por tais motivos, a adoção de técnicas de processo estrutural, em busca de uma solução prospectiva e coordenada.

Por consequência, entre os vinte e um pedidos finais, a exordial inclui o pleito de reconhecimento da

[...] 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 (Brasil, 2021b, p. 60-61).

Além do reconhecimento do problema estrutural, então, pleiteou-se a instituição de um órgão consultivo e participativo para debate e assessoramento do juízo - estrutura similar aos colegiados ambientais, salas de situação, comitês de monitoramento ou conselhos de participação ambiental tratados no item 3.3 -, a CJ-PLC (Vitorelli, 2024a; Spagnolli; Tawfeiq, 2024).

A inicial foi distribuída por dependência (conexão aos autos 5004793-41.2021.4.04.7200) ao juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis.

Antes de proferir a decisão inicial, o magistrado determinou a intimação dos réus para prestarem informações, em setenta e duas horas - e do MPF, MPSC, União Federal, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) para indicar se tinham interesse na lide, no mesmo prazo (evento 3).

Após a manifestação dos réus, e com os pedidos de ingresso do MPSC e do MPF no polo ativo - que foram acolhidos pelo magistrado¹⁴¹ -, foi proferida decisão reconhecendo o problema histórico de degradação do sistema lagunar. O pronunciamento cita a ineficácia e inefetividade da gestão e governança, marcada pela inércia e desídia da administração, mesmo

¹⁴¹ Em decisão posterior também foi deferido o ingresso da ANAB no polo ativo.

diante da provocação a partir de inúmeras demandas judiciais e processos administrativos - e que teve como estopim o vazamento da barragem em janeiro de 2021.

Por conta disso, o magistrado reconheceu a existência de um problema estrutural, a ser resolvido mediante técnicas de processo estrutural. Nos termos da decisão: “[...] os fatos relatados efetivamente indicam um problema de natureza estrutural, que demanda tutela jurisdicional através de abordagem processual também estrutural” (Brasil, 2021a, p. 2).

Além disso, citando o exemplo da ACP do Carvão¹⁴² a decisão ainda determina a instituição da CJ-PLC, 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, e “a ser composta com a participação dos réus e interessados no feito, representantes da comunidade acadêmica, das associações autoras e outros” (Brasil, 2021a, p. 5).

Para a abertura dos trabalhos da Câmara, requisitou-se às autoridades listadas na decisão que prestassem informações preliminares 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.

Também foi designada data para “audiência de conciliação”, à qual foi determinada que fosse dada ampla publicidade e garantida a participação de 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.

A audiência (a primeira das realizadas no processo) ocorreu em 29 de julho de 2021, com condução do magistrado da causa, e contou com a presença de representantes das associações autoras, do MPF, do MPSC, dos réus, e de interessados como a UFSC e a União Federal - que ingressou no feito na condição de terceira interessada. Na ocasião, foram homologadas as primeiras indicações de membros para a Câmara, e concedido prazo para apresentação de proposta de regimento interno.

Em face da decisão que concedeu a antecipação da tutela foi interposto recurso de Agravo de Instrumento pelo Estado de Santa Catarina e pela CASAN, distribuído à 4ª Turma do TRF-4, sob relatoria do Des. Federal Victor Luiz dos Santos Laus. A decisão monocrática

¹⁴² Famoso caso de processo estrutural ambiental abordado por Arenhart (2017), marcado pela criação de um Grupo Técnico de Assessoramento (GTA) e pela publicidade dada aos atos e estudos (divulgados em site) em defesa do meio ambiente da região de Criciúma, Santa Catarina, local afetado pelas consequências da extensa atividade de extração de carvão mineral.

proferida pelo relator, depois ratificada pelo colegiado no julgamento do acórdão, limitou sensivelmente a autoridade e o âmbito de atuação da CJ-PLC.

Segundo o relator, a criação da CJ-PLC, na forma constante na decisão, seria o equivalente à “transferência das atribuições de diversos órgãos do Poder Público municipal e estadual, ao arrepio da distribuição de competências constitucionalmente estabelecida, para um colegiado de estrutura anômala, que não encontra expressa previsão legal” (Brasil, 2021c).

Com isso, sob o fundamento de violação à separação de poderes, em especial quanto a questões orçamentárias do Executivo, e pela falta de previsão legal e constitucional para a transferência de competências que a CJ-PLC alegadamente criaria, a Corte definiu que a 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” (Brasil, 2021c)

Manteve-se a criação da Câmara, então, mas com caráter meramente consultivo, enquanto comissão ou comitê, vedada a criação de custos ao Poder Público, 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, e com função exclusiva de 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 (Brasil, 2021c).

Interessante destacar, também, que o Estado de Santa Catarina, a CASAN, o IMA, FLORAM, o Município de Florianópolis e a ARESC apresentaram defesa nos autos, pleiteando a improcedência dos pedidos iniciais - o que demonstra, com outros elementos do caso, que os réus optaram pela adoção de uma postura de litigância e confronto próxima do processo bipolar, mais distanciada da busca por soluções negociadas e dialogadas¹⁴³.

Entre as matérias arguidas nas defesas estão a defesa do princípio da separação dos poderes, pois haveria indevida intromissão do Judiciário em matérias de competência do Legislativo e Executivo; a invasão do mérito administrativo para a definição das medidas a serem adotadas; a violação de previsões orçamentárias; a ausência de previsão legal para a criação da CJ-PLC, e até mesmo a desnecessidade e redundância da criação do colegiado, considerando a existência de outros na esfera administrativa. Todos os réus pugnaram pela improcedência dos pedidos e insurgiram-se contra a criação da CJ-PLC.

Após as contestações e réplicas, o juiz procedeu ao “saneamento conjunto e complementar do feito”, como denominou na decisão que anunciou a realização do ato. Na

¹⁴³ O tema será melhor abordado no capítulo seguinte.

audiência (a segunda realizada no processo, em 12 de abril de 2022), ficou definida a redação do Regimento Interno da CJ-PLC¹⁴⁴, que sofreu sensível alteração em comparação ao projeto inicial, por conta do definido em sede de Agravo de Instrumento.

Na primeira proposta, a CJ-PLC era tratada como colegiado deliberativo - definindo, por exemplo, como objetivo da Câmara “definir ações e medidas específicas a serem executadas pelos entes públicos que compõem a CJ-PLC” (art. 3º, VI, do projeto apresentado pelas autoras - evento 258). Com a definição do papel meramente consultivo (Brasil, 2021c), contudo, passaram a ser utilizados termos indicativos do caráter não-vinculante - como “sugerir” diretrizes e prioridades para o enfrentamento do problema (decisão de evento 432).

Também foi definida a composição inicial da CJ-PLC (que viria a ser alterada posteriormente, com a adição de representantes da Câmara Municipal de Florianópolis e da Assembleia Legislativa de Santa Catarina), com a intimação dos autores para a publicação de editais para o preenchimento das vagas destinadas a representantes da sociedade civil.

De acordo com o Regimento Interno, ficou assim definida a inicial estruturação das 22 (vinte e duas) cadeiras da Câmara (CJ-PLC, 2022):

- 1) Dois membros do Ministério Público (um do MPF, outro do MPSC);
- 2) 10 (dez) representantes de órgãos governamentais: 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);
- 3) 10 (dez) representantes da sociedade civil organizada: 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.

¹⁴⁴ O regimento interno será objeto de exame mais detalhado no subitem 4.4.2, no qual serão detalhadas as atribuições, composição e atividades da CJ-PLC.

As vagas divulgadas via edital são as indicadas nos itens “f” a “j” do item, destinadas a entidades representantes de grupos com potencial interesse no feito (moradores, pescadores, populações tradicionais, empresários locais e defesa do meio ambiente).

Com a posterior inclusão de dois representantes do Legislativo (representantes da Câmara Municipal de Florianópolis e da Assembleia Legislativa de Santa Catarina - evento 589), a CJ-PLC passou a ter 24 (vinte e quatro) cadeiras.

Decorrido o prazo fixados em editais para a habilitação de representantes da sociedade civil, apenas quatro entidades pleitearam o ingresso na CJ-PLC: uma, para a representação dos moradores - Associação dos Moradores da Lagoa da Conceição (AMOLA) -, e três para defesa do meio ambiente - Instituto Çarakura, Instituto APRENDER Ecologia e Associação de Vela e Preservação Ecológica da Lagoa da Conceição. Não foram ocupadas as vagas de representantes de populações tradicionais, pescadores e do segmento empresarial local.

Foi, então, realizada nova audiência para homologação da composição da CJ-PLC e instalação dos trabalhos da Câmara, em 18 de novembro de 2022 (terceira audiência do feito). Na ocasião, deferida a habilitação das entidades mencionadas anteriormente, restou fixada a composição mencionada. Ainda foram definidos um representante governamental e outro da sociedade civil organizada para a presidência dos trabalhos (como sugere o art. 7º do Regimento Interno).

Para dar início aos trabalhos, foi criado um Grupo de Técnico de Trabalho (GT) para elaboração de diagnóstico inicial da situação da Lagoa, a ser apresentado na audiência subsequente.

A medida segue o previsto no Regimento Interno da CJ-PLC, que em seu art. 9º, *caput* e parágrafo único, determina a elaboração de relatórios trimestrais de atividades, consistindo o primeiro destes 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, com a sistematização dos estudos e ações que já foram ou estão sendo tomados a respeito (CJ-PLC, 2022, p. 4):

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

Também foram requisitadas informações aos órgãos públicos e determinada a criação de *site* eletrônico para dar publicidade aos trabalhos (seguindo a disposição do art. 13 do Regimento) e “tornar as informações da Câmara Judicial mais acessíveis ao público em geral” (decisão de evento 589)¹⁴⁵.

Na audiência seguinte (a quarta do feito), em 04 de maio de 2023, foi apresentado o primeiro diagnóstico da Lagoa. O termo de audiência não detalha os achados ou o debate realizado, mas indica que o magistrado concedeu novo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para que o GT se reunisse e se manifestasse a respeito de quatro pontos em específico: 1) necessidade de aprimoramento do monitoramento da qualidade da água, no que tange aos parâmetros definidos pelo CONAMA e a parâmetros mais restritivos, que estejam de acordo com a qualidade ambiental da Lagoa da Conceição; 2) andamento das ações de cumprimento de sentença que versam sobre as ocupações da orla da Lagoa; 3) levantamento dos impactos das alterações do Plano Diretor sobre a saúde do ecossistema da Lagoa da Conceição; e 4) levantamento dos autos de infração ambiental, de competência da FLORAM, referentes à Lagoa da Conceição, nos quais ocorreu prescrição intercorrente, desde 2007.

Na mesma ocasião ficou definido que o GT apresentaria o diagnóstico definitivo na audiência seguinte, o que foi feito em 29 de novembro de 2023, na quinta audiência do processo. Além da apresentação do relatório, foi debatida a frequência e data de realização das reuniões da CJ-PLC, que ficaram definidas para a primeira segunda-feira útil de cada mês, na sede da Prefeitura de Florianópolis. Foi determinada a apresentação dos estudos sobre a Lagoa que fundamentaram o Plano Diretor, de relatório a respeito dos autos de infração relacionados à Lagoa em que houve a prescrição intercorrente, e de levantamento sobre os cumprimentos de sentença relativos aos processos de ocupação das margens da Lagoa.

Após a apresentação de tais documentos, foi realizada nova audiência, em 21 de março de 2024 (a sexta audiência do feito). A ata dá conta de que o magistrado concedeu prazo para que fossem indicados novos presidente e co-presidente à CJ-PLC, e determinou o início das discussões, no GT, a respeito da elaboração do Plano Judicial de Recuperação da Lagoa da Conceição - medida prevista no art. 8º do Regimento Interno.

Na audiência seguinte, realizada cerca de dois meses depois, em 17 de maio de 2024 (sétima audiência), foi apresentado o primeiro conjunto de recomendações do GT da CJ-PLC,

¹⁴⁵ Até a data desta pesquisa, todavia, o endereço eletrônico do TRF-4 destinado à CJ-PLC encontra-se vazio, sem conteúdo algum a respeito dos encontros ou deliberações da Câmara (TRF, 2026).

formalizadas na Recomendação nº 1 do GT, na qual constam vinte e três medidas práticas sugeridas pelo Grupo Técnico, divididas em três eixos de atuação (ambiental; governança; e infraestrutura, monitoramento e fiscalização). O documento foi encaminhado ao Prefeito e à Câmara de Vereadores, a pedido do MPF, e o magistrado designou nova audiência, na qual a CJ-PLC deveria apresentar o cronograma de ações para concretizar a Recomendação.

A CASAN e a FLORAM insurgiram-se em face de tal deliberação, em petições posteriores, alegando que a CJ-PLC tem caráter meramente consultivo e, portanto, não poderiam ser fixados prazos e obrigações. Afirmaram também que estaria havendo confusão entre as funções do GT e da CJ-PLC.

Ainda, antes da realização da audiência seguinte, as associações autoras formularam pedido para que fossem tomadas providências emergenciais imediatas para a proteção do ecossistema da Lagoa, com a fixação de prazo e plano para a biorremediação com jardins filtrantes, e a restauração das margens da Lagoa.

Em audiência (em 29 de agosto de 2024, na oitava audiência do feito), o magistrado determinou aos réus que se manifestassem em 72 horas a respeito do pedido formulado pelas autoras, anotando que decidiria a respeito do pleito e das insurgências da FLORAM e CASAN após tal manifestação. Também foram debatidas as atividades do GT, que se comprometeu a apresentar minuta de resolução a respeito do controle da qualidade da água, que seria levada ao COMDEMA (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Florianópolis), e que foi objeto de debates na audiência, com a remoção de determinados dispositivos.

O magistrado designou datas para reunião da CJ-PLC, voltada à tomada de medidas estruturantes (04 de novembro de 2024), e para nova audiência (18 de novembro de 2024).

As rés manifestam-se, discordando do pedido de adoção das medidas pleiteadas pelas autoras. Já o MPF apresentou parecer pedindo a intimação das requerentes para apresentarem medidas concretas e prazo razoável para implementação. O parecer foi acolhido pelo juízo, que intimou as requerentes para cumprimento.

Com a indicação das medidas concretas - Projeto Viva Lagoa, criação de viveiro de mudas nativas, retomada do Programa Trato pela Lagoa -, o MPF apresentou parecer favorável, e pediu também a inclusão do Cumprimento de Sentença n. 50047725120104047200 (que trata da ocupação de terrenos de marinha, abertura de acessos terrestres e embargo e demolição de construções às margens da Lagoa) no âmbito de atuação da CJ-PLC. Opuseram-se as rés, defendendo que, além de implicar em gastos públicos, a

medida ignoraria o fato de que o feito ainda se encontra em fase de diagnóstico, e que deveria ser debatida junto à CJ-PLC.

Em decisão proferida em 09 de outubro de 2024, o magistrado acolheu os pedidos. Destacando que a limitação dos poderes da CJ-PLC não se estende à autoridade do juiz, que segue investido da função jurisdicional, o magistrado apontou que a CJ-PLC e os especialistas apontaram as medidas técnicas necessárias e urgentes, mas que o Poder Público segue inerte.

Por isso, nos termos da decisão, a concessão dos pedidos, na forma de antecipação da tutela jurisdicional¹⁴⁶, seria a única medida possível, “a fim de evitar o colapso ambiental da Lagoa da Conceição, que já se demonstrou ser iminente e irreversível”, por conta da “omissão do poder público em tomar medidas protetivas para restabelecer o equilíbrio ambiental deste importante ecossistema social e ambiental” (decisão de evento 1084).

Determinou-se, aos réus, com isso, que “sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais)”, providenciassem em 60 dias cronogramas para:

- (i) A implantação do Projeto Lagoa Viva, com base nas soluções naturais propostas para a recuperação do ecossistema da Lagoa da Conceição, com o objetivo de promover ações de biorremediação, nos prazos propostos no documento (anexo). (ii) A criação de um viveiro de mudas nativas como medida emergencial estruturante, a ser implementado em parceria com entidades públicas e privadas, e a comunidade local, visando à produção de mudas nativas da flora local para a restauração das áreas degradadas ao redor da Lagoa da Conceição, com prioridade para espécies que auxiliem na estabilização dos solos, melhoria da qualidade da água e controle do escoamento superficial, especialmente nas áreas de preservação permanente (APPs) e outras áreas sensíveis, no prazo de 30 (trinta) dias; (iii) A renovação e imediata retomada do Programa TRATO PELA LAGOA, com a determinação para que a CASAN, em conjunto com as demais partes interessadas, restabeleça as atividades de fiscalização, regularização sanitária e conscientização ambiental na região da Lagoa da Conceição.

A decisão foi objeto de recursos de Agravo de Instrumento interpostos pela CASAN e pelo Município de Florianópolis (n. 5039823-04.2024.4.04.0000 e 5039438-56.2024.4.04.0000). Por decisão monocrática proferida pela relatora, a Des. Federal Ana Cristina Ferro Blasi, foi concedido efeito suspensivo em ambos os recursos.

Posteriormente, o Agravo de Instrumento de número 5039438-56.2024.4.04.0000 foi julgado pelo colegiado (11ª Turma), com a confirmação da decisão monocrática, e determinando que a continuidade do feito deveria se dar unicamente nos limites da instituição da CJ-PLC - em caráter consultivo (Brasil, 2025c).

Os fundamentos centrais adotados no acórdão foram uma alegada violação ao princípio da congruência, pois as medidas não estariam entre os pedidos iniciais; e a

¹⁴⁶ A decisão não explicita se a antecipação da tutela teria se dado na modalidade de urgência ou evidência, mas há menção à existência de perigo de dano, na forma do art. 300 do CPC.

transformação de recomendações da CJ-PLC em ordens, violando o caráter consultivo conferido pelas anteriores decisões do TRF-4. As repercussões desta decisão sobre os trabalhos e atribuições da CJ-PLC e do andamento do processo serão examinadas em detalhe adiante.

Também foi determinada a remessa dos autos ao CEJUSCON, para aprimorar o tratamento estrutural pelo órgão criado pela Justiça Federal da 4ª Região - o andamento de tal medida, no entanto, não foi mais noticiado nos autos.

Na audiência seguinte, em 18 de novembro de 2024 (a nona do processo), foi determinado aos órgãos públicos que informassem o andamento do cumprimento da Recomendação nº 01 do GT; foi definida a elaboração de estudos sobre a “capacidade de suporte da Lagoa da Conceição” pelo GT; e ampliou-se a atuação da CJ-PLC ao já mencionado Cumprimento de Sentença 5004772.51.2010.4.04.7200.

Merece destaque que nesta audiência se fizeram presentes estudantes de colégios da região da bacia da Lagoa acompanhados pelo Prof. Dr. José Rubens Morato Leite, docente da UFSC, com cartas escritas de próprio punho pela proteção da Lagoa, como relatado em ata.

Alguns meses depois, em janeiro de 2025, o Município de Florianópolis informou nos autos a aprovação, em reunião extrajudicial do GT da CJ-PLC, da Resolução 001/2025, posteriormente aprovada e publicada pelo COMDEMA (2025) - na qual estão descritas os *standards* esperados para a água da Lagoa da Conceição, com metas intermediárias e finais¹⁴⁷.

Na data de 08 de abril de 2025 o magistrado conduziu a décima audiência do feito. Na ocasião, foram debatidas medidas concretas para cumprimento das recomendações para a Lagoa. Foram criados quatro GTs específicos para tratar de matérias especializadas: destinação final de efluentes, condição do efluente tratado/padrões de lançamento, drenagem urbana-tratamento e gestão e capacidade de suporte do ambiente lagunar.

Também foram “recomendadas”, “sugeridas” ou “solicitadas”¹⁴⁸ medidas concretas, como o manejo de macrófitas, a implantação de sistema de tratamento de águas pluviais nos sistemas do Rio Vermelho e João Gualberto, e o chamamento de corpo técnico, aprovado em concurso público vigente, para o fortalecimento da estrutura da FLORAM. Os encaminhamentos foram enviados à Assembleia Legislativa de Santa Catarina e aos próprios réus, via notificação (mesmo com a presença destes nos autos).

¹⁴⁷ Merece destaque que, mesmo após aprovada e publicada a Resolução, ainda insurgiu-se em face dela a CASAN, no evento 1.227.

¹⁴⁸ O uso de expressões “sugestivas” em substituição a ordens, revela uma mudança de postura do magistrado e da Câmara após os anteriores pronunciamentos em sede recursal, que impediram a imposição de ordens da CJ-PLC ou do juízo sobre os entes públicos, quanto a medidas concretas de preservação da Lagoa.

Interessante apontar, ainda, que consta em ata que compareceram a tal audiência o Deputado Estadual “Marquito”, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), bem como o professor Paulo Horta, da UFSC, e Eduardo Moure, representante do Instituto Çarakura (membro da CJ-PLC).

Na audiência subsequente (a décima primeira do processo), em 03 de julho de 2025, os presentes debateram sequencialmente e em detalhe cada uma das medidas sugeridas, e os andamentos das medidas já adotadas - e as com potencial para serem adotadas - a respeito de cada tópico.

Por exemplo, quanto ao tópico 2 da audiência anterior, que recomendava o manejo de macrófitas, consta em ata:

Em relação ao ponto 2, a CASAN informa que as macrófitas flutuantes na Lagoa de vapoinfiltração foram removidas. A CASAN juntará o relatório nos autos. A CASAN irá apresentar uma proposta à FLORAM para realizar o manejo para remoção de lâminas na área de bombeamento emergencial. A FLORAM se compromete a dar celeridade. A UFSC irá colaborar tecnicamente, por meio do professor Paulo Horta, para a realização do manejo.

Foram debatidas, também, formas alternativas de obtenção de verbas para a realização de atividades - considerando que a CJ-PLC não detém prerrogativa de utilizar-se de verbas públicas:

10) Em relação ao item 11, que o Grupo de Trabalho formule para o MPF sugestão de parâmetros mínimos para tratamentos individuais de esgoto que possam ser exigidos em eventuais conciliações na área da bacia da Lagoa, a Comissão de Meio Ambiente da ALESC irá analisar a possibilidade de estabelecer uma emenda parlamentar, a fim de disponibilizar os recursos necessários para concretizar os estudos da capacidade de suporte da Bacia da Lagoa. A Câmara buscará informações sobre a possibilidade de acessar recursos do FRBL para as atividades do Grupo de Trabalho.

Outras informações relevantes descritas em ata foram a busca por soluções conjuntas com a UFSC, por meio de convites a especialistas para compor GTs; e um pedido de explicações feito pelas autoras aos entes públicos na própria reunião, a respeito de obra de dragagem que estaria sendo realizada na Lagoa - a respeito da qual solicitaram que fosse dada publicidade e transparência aos documentos que a autorizam.

A décima segunda e última audiência de conciliação realizada até a data deste trabalho ocorreu em 02 de outubro de 2025. Nela, as partes e o juízo manifestaram sua preocupação com o andamento dos trabalhos, com a falta de representação de órgãos nos GTs, e com a morosidade do processo. Não foram debatidas medidas concretas. Foi apenas concedido prazo

de trinta dias para a apresentação de proposta de acordo, pelos autores, e firmado compromisso da CJ-PLC em reunir-se com a participação dos demais órgãos.

A minuta de acordo mencionada em ata foi apresentada pelos autores, estabelecendo medidas detalhadas a serem tomadas pelos réus em várias frentes, em prazos pré-determinados.

Nenhum dos réus aderiu ao acordo, nem indicou medidas alternativas a serem adotadas em substituição. Na última manifestação da FLORAM no processo (de menos de uma página), por exemplo, consta apenas o apontamento de que o documento (a minuta de acordo) não atribui responsabilidades, tampouco indica o caminho a ser adotado para alcance dos objetivos definidos. O andamento do feito aguarda a designação de nova audiência.

4.3 AS POTENCIAIS VANTAGENS DO TRATAMENTO ESTRUTURAL DO LITÍGIO

Anteriormente (3.2), foram citadas neste trabalho quatro linhas de vantagens potenciais da adoção do modelo estrutural aos litígios ambientais complexos - e sete desvantagens frequentes do modelo clássico.

Apresentadas as características do litígio em estudo e as principais movimentações processuais dos autos da ACP da Lagoa, faz-se possível pensar na correlação entre as potenciais aplicações do modelo de processo estrutural e o problema apresentado - concebendo a aplicação prática dos conceitos teóricos anteriormente abordados.

Primeiro, embora não seja o foco específico deste trabalho, pode-se perceber a presença das desvantagens¹⁴⁹ do modelo tradicional no ajuizamento de demandas coletivas fragmentadas anteriores à ACP estrutural da Lagoa¹⁵⁰, e na própria gestão do ecossistema, pela simples observância à situação desconforme narrada (4.1).

A atuação pontual e fragmentada do Judiciário não foi capaz de trazer resposta jurisdicional adequada quanto ao conteúdo ou o tempo, nem criar um fluxo de comunicação entre os interessados e o juízo. O modelo tradicional não foi capaz de oferecer as respostas necessárias para pacificar o conflito (Leite; Viana, 2023; Pereira, 2025; Rocha, 2023).

¹⁴⁹ Em referência a Pereira (2025, p. 84), apontaram-se como desvantagens: “(1) ausência de resposta jurisdicional adequada quanto ao conteúdo; (2) ausência de resposta jurisdicional adequada quanto ao tempo; (3) inadequação da forma de se estabelecer a comunicação com as partes; (4) insuficiência dos mecanismos para cumprimento das decisões; (5) incapacidade de se obter informações adequadas; (6) incapacidade de se estabelecer metodologia conciliatória; e (7) instabilidade na permanência dos agentes públicos na condução dos casos”.

¹⁵⁰ Como relatado, anteriormente (3.2) foram ajuizadas ao menos quatro ACPs anteriores (além de outros litígios individuais ligado à Lagoa): uma tratando das ocupações irregulares nas faixas de marinha no entorno da Lagoa; duas objetivando mitigar os impactos da poluição na água; e uma debatendo o licenciamento de estações sanitárias e outras irregularidades no sistema de esgoto em torno da Lagoa (Leite; Viana, 2023).

Já as quatro vantagens mencionadas anteriormente (3.2) - (i) visão prospectiva, planejada, sistêmica e voltada à solução global do problema ambiental; (ii) flexibilidade procedimental e busca por decisões exequíveis; (iii) possibilidade de acompanhamento e revisão constante da evolução da fase executiva, direta ou indiretamente; (iv) e ampliação da participação e representação dos interessados - manifestam-se, ao menos em potencial, na adoção de um tratamento estrutural ao problema da Lagoa.

De início, o ajuizamento de uma ACP estrutural com as marcas da prospectividade e planejamento sistêmico, em busca de uma solução global aos problemas do meio ambiente da Lagoa da Conceição, apresentam-se como grande diferencial às diversas outras demandas individuais e coletivas movidas anteriormente, que não tiveram sucesso na efetiva proteção do ecossistema lagunar (Bochenek; Spagnolli, 2025; Leite; Viana, 2023; Spagnolli; Tawfeiq, 2024).

Em contraponto à lógica fragmentada dos processos não-estruturais, a ACP estrutural da Lagoa tem o potencial de remodelar, por uma análise ampla, holística e sistêmica do estado de desconformidade, todo o modelo de governança socioecológica do ecossistema (Linke, 2024). O tratamento do problema nesses termos poderá fomentar uma verdadeira gestão global, conferindo potencial transformador à solução do problema (Bochenek; Spagnolli, 2025; Peixoto; Martins, 2023).

Essa lógica protetiva conglobante aparece no decorrer do feito. A petição e decisão iniciais apontam a necessidade de uma governança judicial socioecológica ampla, que confira, nos termos da decisão inicial, um “tratamento sistêmico e não fragmentado” à crise ecológica da Lagoa (Brasil, 2021a; 2021b).

Já o Regimento Interno da CJ-PLC prevê a atuação da Câmara em diversas áreas - uso e ocupação do solo, saneamento e recursos hídricos, biodiversidade, áreas ambientalmente protegidas, redução do risco de desastres, patrimônio sociocultural e questões atinentes às mudanças climáticas, conforme art. 3º, III (CJ-PLC, 2022) -, além da elaboração de diagnóstico e plano de ação globais, sugerindo o enfrentamento amplo do problema e suas causas.

Também a criação de GTs em campos diversos de proteção da laguna, por determinação do juízo em audiência pública (evento 1.232), sugere a preocupação com a abordagem sistêmica e planejada do estado de desconformidade.

Quanto à segunda vantagem (flexibilidade procedimental e busca por decisões exequíveis), destaca-se a adaptação procedimental do feito com o intuito de valorizar o debate e a busca por soluções efetivas, marcado pelo encaminhamento de decisões apenas após a

realização de audiências públicas, com a oitiva dos interessados, e que dá liberdade ao encaminhamento dos trabalhos na esfera judicial.

Além disso, toda a adoção de medidas concretas (ou mesmo sua mera sugestão) além de contar com a participação conjunta entre os interessados e os próprios gestores públicos, pela via da CJ-PLC e audiências públicas - o que facilitará a adoção *standards* exequíveis - poderá se basear em um modelo de “tentativa-erro-acerto”, até que se encontre a solução ideal (Arenhart, 2013).

Conecta-se, com isso, à terceira vantagem (possibilidade de acompanhamento e revisão constante da evolução da fase executiva, direta ou indiretamente), já que o modelo, permitirá, em potencial, a construção cooperativa, gradual e flexível de soluções para o ecossistema da Lagoa (Bochenek; Spagnolli, 2025).

Nesse rumo, a Recomendação nº 01 do GT da CJ-PLC (2024), e a Resolução 01/25 do COMDEMA (2025) foram construídas como resultado dos debates na Câmara Judicial. A primeira recomenda a atuação planejada e revisáveis, em eixos, com a elaboração de cronogramas, e com a sugestão de medidas para fortalecer o ambiente, a governança e a fiscalização. Já a segunda estabelece diretrizes para o enquadramento progressivo da qualidade da água da Lagoa - com metas intermediárias e finais.

Também a CJ-PLC, enquanto colegiado ambiental vinculado ao juízo, e com a presença de especialistas, interessados e gestores públicos, guarda a atribuição de acompanhar as medidas, avaliar seus resultados e revisá-las ao longo da reforma estrutural, atribuições conferidas pelo regimento interno - e que serão melhor abordadas adiante (4.4.2).

Dentre os objetivos da CJ-PLC, estão: executar e implementar as ações definidas de forma coordenada, eficiente e eficaz” (art. 3º, VII), “monitorar a implementação das medidas estruturais [...] bem como de seus resultados” (art. 3º, VIII) e “avaliar os resultados obtidos” (art. 3º, XI) (CJ-PLC, 2022). Trata-se, então, de um verdadeiro comitê de monitoramento, avaliação e revisão (Bochenek; Spagnolli, 2025).

Tal controle também é exercido diretamente pelo juízo, nas audiências públicas em que são apresentados os resultados e andamentos das medidas discutidas ao longo do feito. Há, então, uma forma mista (direta-indireta) de acompanhamento.

Por fim, talvez a vantagem mais marcante seja a ampliação da participação e representação dos interessados.

Considerando ser este o foco deste trabalho, reserva-se a próxima seção a uma análise detalhada das medidas participativas e colaborativas. Desde logo, no entanto, antecipa-se a grande importância dada à democratização, qualificação e ampliação do debate, pelos

instrumentos adotados - em especial a criação da Câmara Judicial (Casimiro, 2024a; Spagnolli; Tawfeiq, 2024).

4.4 MEDIDAS DE PARTICIPAÇÃO E COLABORAÇÃO ADOTADAS

Detalhado o processo da ACP da Lagoa, apresentados os atos processuais de maior relevância no andamento do processo e apresentadas as vantagens em potencial da ACP estrutural da Lagoa, faz-se possível detalhar aspectos da participação e colaboração no caso, estabelecendo uma relação com os já estudados temas do processo estrutural ambiental colaborativo.

A análise partirá dos dois pontos centrais do aspecto colaborativo identificados no caso: a forma de condução do processo pelo magistrado, pautada no diálogo, participação e transparência, com a realização de audiências para a tomada de cada decisão; e o colegiado da CJ-PLC, estrutura de governança colaborativa criada no processo - mas que teve seus traços e importância alterados ao longo do feito.

4.4.1 *Town meeting approach*, audiências públicas e a postura do juiz na condução do processo

A técnica do *town meeting approach*, ou condução dialógica do processo, consiste, em síntese, em uma forma de condução participativa do processo, que fomenta o diálogo entre os interessados - e deles com o juízo -, com exigências menos formais¹⁵¹.

O processo estrutural como *town meeting* é aquele conduzido com a aproximação dos interessados sobre o objeto de debate, permitindo a participação direta, ampla e informal dos sujeitos, pela via de audiências, encontros e outros ciclos de debate (Garcia, 2021; Vitorelli, 2024a).

O caso da ACP da Lagoa mostra-se como um interessante exemplo de condução dialogada do processo pelo magistrado da causa. Como relatado no tópico anterior, ao longo do feito foram realizadas doze audiências públicas, e, na maioria dos casos, as deliberações judiciais foram proferidas na própria audiência, e partiram das conclusões atingidas pelo juízo a partir do debate entre os presentes.

Chama atenção a preocupação do juízo em decidir de forma compartilhada e dialogada, priorizando que os encaminhamentos sejam fruto da interação entre os interessados presentes na audiência.

¹⁵¹ Para um exame mais detalhado do instituto, remete-se ao item 2.2.2.3 deste trabalho.

Cita-se como exemplo a audiência realizada em 12 de abril de 2022, anunciada pelo magistrado como “audiência de saneamento complementar conjunto”, na qual foram debatidas e resolvidas as questões controvertidas relacionadas ao Regimento Interno e composição da CJ-PLC.

A ata de audiência dá conta de que a redação final do regimento foi produto dos debates compartilhados entre interessados e o magistrado, como expressam os seguintes trechos (evento 423):

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.

[...]

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.

Não obstante, não houve limitação técnica ou subjetiva na participação em tais atos. As atas registram a presença e manifestação informal de sujeitos que sequer constavam como partes do processo ou membros da CJ-PLC.

Demonstram tal constatação dois exemplos notáveis do processo: a presença de estudantes de escolas da região da Lagoa na audiência realizada em 18 de novembro de 2024, portando cartas escritas de próprio punho e requerendo medidas de proteção à Lagoa; e o comparecimento do Deputado Estadual “Marquito”, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), à audiência de 08 de abril de 2025.

A postura do magistrado, no geral, aproximou-se da ideia do juiz facilitador, gestor ou “Hermes”, menos focado em uma postura adjudicadora, e mais próximo da facilitação do diálogo entre os demais interlocutores do processo - incluindo-se também no debate, em pé de igualdade, como prevê o modelo de processo colaborativo (Antunes, 2024; Bochenek, 2022a; Ferraz, 2019)¹⁵².

Não parece exagero afirmar também alguma aproximação ao modelo experimentalista (com a possível ressalva à decisão que determinou a tomada de medidas certas, sob pena de multa - evento 1.084) - com a valorização da negociação entre os interessados, a revisão das regras de conduta e a transparência dos resultados, com a tentativa de instituir um sistema de tentativa e erro (Sabel; Simon, 2004; Violin, 2019).

¹⁵² A respeito da postura do magistrado no processo estrutural colaborativo: 2.1.1 e 2.2.1.

A própria criação da CJ-PLC, aliada à condução pelo *town meeting approach*, pela via das audiências públicas, reflete uma tentativa de estabelecer uma forma organizada e aberta de diálogo, marca do *stakeholder negotiation* (Sabel; Simon, 2004).

Merece destaque, por outro lado, a crítica de Hellwig (2024) ao fato de que o magistrado não participou das reuniões extrajudiciais da CJ-PLC, mas apenas revisitou as questões debatidas e definidas em tais encontros nas audiências do processo.

Também parece haver certa importância dada à publicidade, o que se vê na iniciativa de criação de um site para divulgação dos trabalhos, estudos e fases de implementação das medidas estruturais (conforme previsto no art. 13 do Regimento Interno, e deliberação da audiência realizada em 18 de novembro de 2022).

Entretanto, apesar da criação da página destinada à CJ-PLC no site do TRF-4, até a presente data o endereço eletrônico não tem nenhuma publicação ou arquivo disponibilizado: a página se encontra vazia, sem conteúdos (TRF-4, 2026).

Há, também um campo para exame da revisão de regras de conduta e medidas concretas tomadas, pela própria CJ-PLC, além das audiências públicas - e que parece ter sido uma preocupação do juízo, como se observa em atos como a audiência de 03 de julho de 2025, na qual os interessados e o magistrado debateram o andamento e potencial revisão de sugestões fixadas na audiência anterior.

Em contraponto, traços do modelo de comando e controle apresentaram-se em medidas pontuais do juízo - em especial naquelas que expressaram uma postura “subsidiariamente diretiva” do magistrado¹⁵³, em resposta à omissão dos réus na adoção de medidas concretas e resistência à colaboração.

O principal exemplo pode ser identificado na decisão proferida no evento de n. 1.084, na qual o magistrado determinou aos réus a implementação de medidas concretas específicas - ao invés de fixar *standards* a serem atingidos -, no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena da aplicação de astreintes no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) pelo descumprimento: a implantação do Projeto Lagoa Viva; a criação de um viveiro de mudas nativas; e a renovação e imediata retomada do Programa Trato Pela Lagoa.

Vale apontar que tal decisão foi reformada pela 11ª Turma do TRF-4 em sede de Agravo de Instrumento, com o destaque de que as opiniões consultivas da CJ-PLC não poderiam vincular a administração, mesmo que por decisão judicial.

¹⁵³ O debate aprofundado a respeito da função adjudicadora do magistrado em processos estruturais, antecipada em parte no item 2.2.1, será abordado no capítulo seguinte.

4.4.2 A Câmara Judicial de Proteção da Lagoa (CJ-PLC) e a governança judicial socioecológica

O grande marco do modelo colaborativo e dialógico no caso da ACP da Lagoa, que deu ao caso reconhecimento na doutrina nacional (e até mesmo em organismos internacionais), veio por conta da criação da CJ-PLC, concebida como um modelo de gestão judicial de um problema socioecológico complexo.

4.4.2.1 A Criação da Câmara

A criação da Câmara partiu do pedido formulado na petição inicial, que, como visto, denunciava o frágil e fragmentado estado de proteção do ecossistema da Lagoa da Conceição.

A pretensão, segundo a exordial, era de criar um colegiado capaz de assessorar o magistrado na reforma estrutural do ecossistema da Lagoa, formando um sistema amplo de diálogo e interação entre os gestores e interessados, a fim de “representar os interesses e direitos autônomos do ente natural, bem como monitorar o cumprimento das medidas judiciais estruturais adotadas em perspectiva futura” (Brasil, 2021b, p. 54).

Em uma perspectiva de processo estrutural ambiental colaborativo, a CJ-PLC foi concebida pelos autores da ACP da Lagoa como um comitê de monitoramento ou conselho de participação ambiental, encarregado de democratizar o debate e acompanhar a reforma estrutural, na linha de exemplos anteriores como as salas de situação criadas pelo STF na ADPF 709 - e como melhor explorado no capítulo 3 deste trabalho (Casimiro, 2024a; Vitorelli, 2024a; Vitorelli; Barros, 2024).

A decisão do juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis, que determinou a criação do colegiado, seguiu o mesmo caminho: apontando a existência do problema de planejamento e gestão descrito na inicial, o magistrado entendeu necessária a criação do CJ-PLC “com a finalidade de assessorar este Juízo na adoção de medidas estruturais pertinentes, subsidiando a tomada de decisões e monitoramento de implementação” (Brasil, 2021a, p. 3).

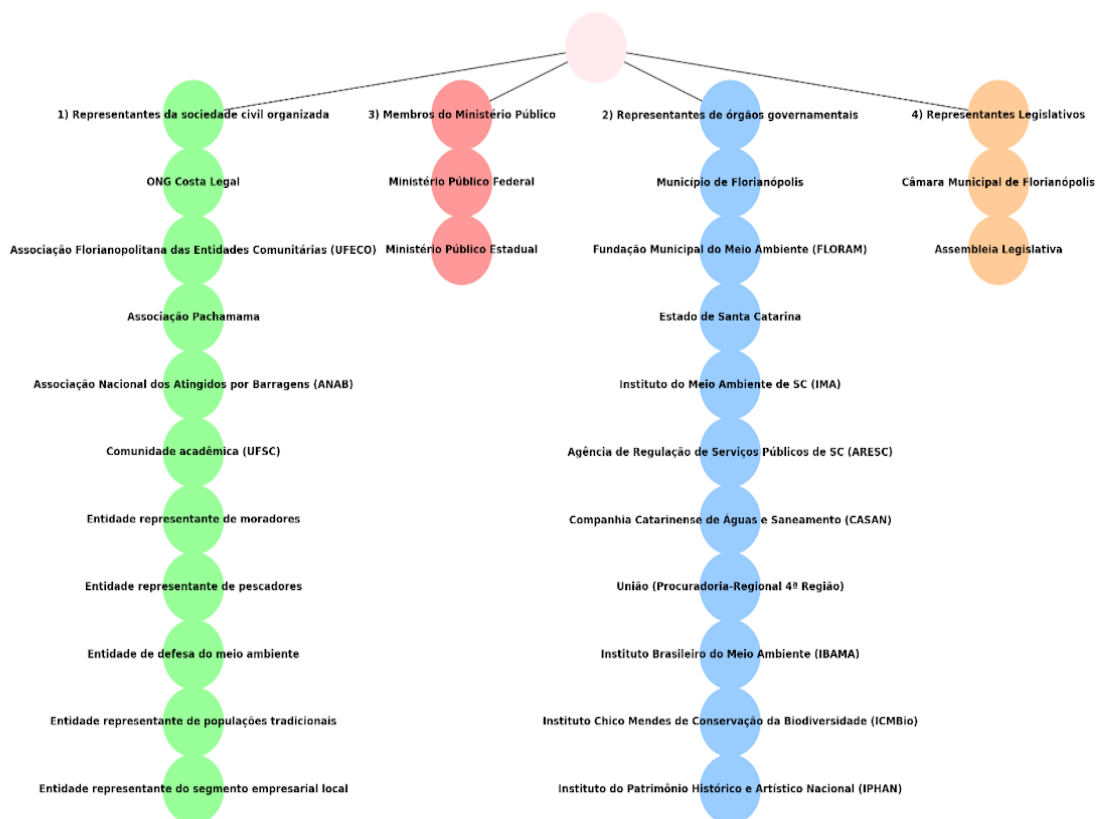
No acórdão do Agravo de Instrumento interposto em face de tal decisão, foi mantida a criação da Câmara, mas com sensíveis alterações. Ficou estabelecido que, na forma como criada pelo juízo, a CJ-PLC violaria a autonomia dos demais Poderes. Por consequência, a 4ª Turma do TRF-4 admitiu a manutenção da Câmara, mas “com caráter meramente consultivo, enquanto comissão ou comitê, sem que seja gerado custo ao Poder Público”, e com atuação estritamente vinculada ao objeto das ações já ajuizadas no juízo de origem (a 6ª Vara Federal de Florianópolis).

A Câmara foi oficialmente criada, sob tais restrições, depois da instituição de seu Regimento Interno, debatido e aprovado em audiência pública realizada em juízo (a segunda do feito em 12 de abril de 2022), e teve seus trabalhos iniciados em 18 de novembro de 2022, na terceira audiência pública do feito - como melhor detalhado no tópico 4.2.

4.4.2.2 Composição e forma de deliberação

A câmara constitui, sem dúvida, uma experiência relevante em termos de “governança judicial socioecológica”, ampliando o círculo de debate, publicidade e justificação das decisões do poder público. Como resume Casimiro (2024a, p. 53), é evidente a “[...] finalidade de democratizar o processo estrutural, ampliando a participação e publicidade dos atos práticos”.

A composição da CJ-PLC já revela tal caráter plural e democrático. Como mencionado, as atuais 24 (vinte e quatro) cadeiras abrangem dois representantes do Ministério Público (MPF e MPSC), dez representantes de órgãos governamentais, dez representantes da sociedade civil, e dois representantes do Poder Legislativo (estadual e municipal). Como ilustra a representação gráfica a seguir:

FIGURA 4 - Composição da CJ-PLC

Fonte: Apêndice A. Elaborado pelo autor com auxílio de inteligência artificial¹⁵⁴.

Interessante destacar que o Regimento autoriza que os entes públicos e a sociedade civil nomeiem mais de um representante ou profissional técnico, além de assessoria técnica ou científica (art. 4º, § 2º). Tal ponto revela a preocupação na participação técnica de especialistas na construção de diagnósticos e soluções (Hellwig, 2024).

Vale lembrar, contudo, que as vagas de entidades de representação de pescadores, das populações tradicionais e do segmento empresarial local não foram preenchidas - habilitaram-se no processo, após a publicação de editais, uma entidade de representação de moradores, e três de defesa do meio ambiente.

Atualmente, a CJ-PLC é composta, então, por 23 (vinte e três) membros, divididos entre os quatro grupos anteriormente mencionados. No primeiro estão nove representantes da sociedade civil organizada, sendo: quatro associações autoras; um da comunidade acadêmica; e quatro de entidades representativas habilitadas por edital - três associações de defesa do meio ambiente, e uma de moradores locais.

¹⁵⁴ O uso de inteligência artificial para a criação da figura foi realizado em observância às normativas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (2025) e do Ministério da Educação (2026).

No segundo, estão dois representantes do Ministério Público: um do MPF, e outro do MPSC. O terceiro grupo é constituído por dez representantes dos entes públicos: três entes federativos (Município de Florianópolis; Estado de Santa Catarina e União); três institutos federais (IBAMA, IPHAN e ICMBio); dois membros da Administração Pública indireta estatal (ARESC, autarquia estadual; e CASAN, sociedade de economia mista estadual); um órgão estatal (IMA); e um membro da Administração Pública indireta municipal (FLORAM, fundação pública municipal) detêm, cada um, uma cadeira na CJ-PLC.

Por fim, os Poderes Legislativos do Estado e do Município (Câmara Municipal de Florianópolis e Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina) constam ambos na Câmara com um representante cada.

Como aponta Hellwig (2024), o intuito de tal composição da CJ-PLC busca atender uma dupla necessidade: legitimar a atuação do Judiciário, diante da participação democrática, bem como conferir verdadeira eficácia às soluções, construídas em conjunto e com a presença de especialistas nas matérias debatidas.

Interessa destacar a composição quase-paritária entre particulares e representantes públicos: antes da inclusão de representantes do Legislativo, feita após a criação da Câmara, como exposto anteriormente (4.2), o Regimento Interno da CJ-PLC previa exatamente dez representantes da sociedade civil e dez da Administração Pública.

Ao que parece, tal composição busca evitar a assimetria entre gestores e representantes da sociedade civil, problema denunciado no tópico 3.3 deste trabalho, e apontado por Casimiro (2024a) em colegiados criados por processos estruturais.

A forma de deliberação, caso necessária, é a votação por maioria simples, com a restrição de um voto por órgão ou entidade, independentemente do número de representantes indicados (art. 11). Interessante apontar a preocupação dada pelo regimento à justificação das discordâncias, que devem constar nas manifestações, atas e estudos produzidos, sempre que solicitado pelos vencidos (art. 12) (CJ-PLC, 2022).

Destaca-se que o magistrado não compõe o colegiado, e nem participou dos encontros. As reuniões, previstas em Regimento Interno como públicas e em periodicidade não superior a sessenta dias (de forma virtual ou presencial), foram conduzidas pela Presidência da CJ-PLC, exercida conjuntamente por um representante dos órgãos governamentais e outro da sociedade civil organizada (arts. 5º, 6º e 7º).

A Câmara tem, então, uma estrutura híbrida (Hellwig, 2024): trata-se de um colegiado ambiental de estrutura extrajudicial, composto por interessados, gestores, especialistas e

fiscais da ordem jurídica, mas vinculado ao processo, e que apresenta os resultados de seus trabalhos nas audiências em juízo.

Nos termos de Hellwig (2024, p. 69), “trata-se, em verdade, de um órgão¹⁵⁵ capaz de promover o modelo de comunidade de trabalho, tendo em vista que levará as constatações, os consensos e as avaliações técnicas ao juízo competente, em um formato cooperativo”.

Neste aspecto, o colegiado aproxima-se das “salas de situação” criadas pelo STF na ADPF 709, e das “mesas de diálogo” adotadas no caso argentino Verbitsky, nos quais as reuniões periódicas foram realizadas fora do processo, com os resultados levados a ciência do Poder Judiciário (Marçal, 2018; Vitorelli, 2024a).

Também há uma correspondência entre o modelo e as rodas de negociação adotadas no direito norte-americano, ligadas à estratégia colaborativa de cumprimento das decisões estruturais (Violin, 2023).

4.4.2.3 As atribuições da Câmara Judicial

As atribuições previstas para a CJ-PLC, em regimento, estão ligadas ao assessoramento ao Juízo na adoção de medidas estruturantes, resposta aos questionamentos do juízo e proposição de critérios e ações de prevenção e recuperação do ecossistema da Lagoa (arts. 1º e 2º) (Bochenek; Spagnolli, 2025).

Essas atribuições são detalhadas nos dez incisos do artigo seguinte, com a ressalva de que a Câmara não criará, por si, despesas, apesar da liberdade de propor sugestões - na linha do decidido no Agravo de Instrumento de nº 5029519-48.2021.4.04.0000/SC (Brasil, 2021c) - (CJ-PLC, 2022, p. 1-2):

- 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;

¹⁵⁵ Faz-se a ressalva de que a Câmara não é formalmente um órgão, como expressamente apontado no acórdão do Agravo de Instrumento de número 5029519-48.2021.4.04.0000/SC (Brasil, 2021c).

- 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;
 - 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;
 - IX- 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.

A respeito de tais atribuições, destaca-se que, na prática, foram sensivelmente limitadas pelo caráter meramente consultivo da CJ-PLC, pela vedação de criação de despesas e pela resistência dos réus¹⁵⁶. Merece destaque, também, que o acórdão do Agravo de Instrumento nº 5039438-56.2024.4.04.0000/SC trouxe restrições indiretas adicionais, ao definir que o magistrado não poderia determinar aos réus a implantação das medidas sugeridas pela Câmara (Brasil, 2025c).

Há, ainda outra restrição à atuação da Câmara que não consta em regimento, mas está disposta no acórdão do Agravo de Instrumento de nº 5029519-48.2021.4.04.0000/SC: a restrição da atuação da Câmara ao objeto de ações já em tramitação na 6ª Vara Federal de Florianópolis, e que tratem de temas relacionados à proteção da Lagoa (Brasil, 2021c).

Segundo o regimento, a câmara deveria, ainda, após a aprovação de suas normas internas, elaborar o Plano de Recuperação da Lagoa da Conceição (art. 8º) - medida compatível com a ideia de prospectividade, planejamento e necessidade de reforma institucional em processos estruturais ambientais (CJ-PLC, 2022; Spagnolli; Tawfeiq, 2024).

Até o momento, a CJ-PLC produziu a Recomendação nº 01, com traços de plano de ação estrutural (mas com caráter meramente sugestivo); além da Resolução 01/25 do COMDEMA. Contudo, não foi elaborado (e nem há notícias de debate, em termos gerais), de um plano de caráter amplo¹⁵⁷.

¹⁵⁶ O tema será tratado de forma mais detalhada no capítulo seguinte.

¹⁵⁷ A inconsistência entre a previsão do regimento e a realidade prática parece ser sido consequência, além da resistência dos réus e da limitação das funções da CJ-PLC, ao fato de que a minuta inicial de regimento interno, sugerida pelos autores - e que, neste ponto, foi mantida na redação final - foi elaborada antes da publicação do acórdão do Agravo de Instrumento que limitou as funções da CJ-PLC (Brasil, 2021c).

Pode ser dito, em resumo, que a CJ-PLC em tese seria encarregada das seis fases da reforma estrutural que descreve Vitorelli (2018, p. 8): apreensão das características do litígio (incisos I e II); a elaboração de um plano de ação (art. incisos III, V e VI); a implementação do plano (inciso VII); a reelaboração do plano, a partir dos resultados (incisos VIII e IX); e a implementação do plano revisto (incisos VII e IX).

E, para o fim de auxiliar tecnicamente as ações da CJ-PLC, o regimento previu a possibilidade de criação de GTs específicos (Hellwig, 2024) - o que de fato ocorreu no caso: foram criados quatro GTs especializados para a abordagem da destinação final de efluentes, condição do efluente tratado/padrões de lançamento, drenagem urbana-tratamento e gestão e capacidade de suporte do ambiente lagunar.

Já no que diz respeito à apresentação dos resultados dos trabalhos, pela redação do Regimento Interno, a Câmara deveria elaborar relatório trimestral de atividades, a ser submetido ao juízo - sendo que o primeiro deles, em três meses, deveria ser o diagnóstico e identificação dos problemas estruturais da Lagoa (art. 9º).

Destaca-se que a apresentação dos resultados dos trabalhos da CJ-PLC deu-se nas audiências públicas conduzidas pelo juízo, relatadas no tópico anterior. Quanto à fase de diagnóstico - prevista para encerramento em três meses pelo regimento - foi apresentado o relatório previsto em regimento na audiência de 29 de novembro de 2023, mas tal questão não parece encerrada¹⁵⁸ - cinco anos após o ajuizamento.

4.4.2.4 A publicidade e transparência dos trabalhos da Câmara

O Regimento Interno da Câmara também prevê medidas de ampla publicidade e transparência dos trabalhos da CJ-PLC¹⁵⁹.

Segundo o regimento, as reuniões do grupo deveriam ser públicas e previamente informadas no site da CJ-PLC (art. 5º). Também no endereço eletrônico da câmara deveriam ser publicados todos os atos do colegiado, além das informações relevantes sobre trabalhos desenvolvidos, estudos técnicos, relatórios e fases de implementação do Plano Judicial da Lagoa (art. 13) (CJ-PLC, 2022). Como anteriormente mencionado, o site atualmente não expõe nenhuma dessas informações (TRF-4, 2026).

¹⁵⁸ Evidência de que não há um diagnóstico sistêmico completo da Lagoa como esperado pela CJ-PLC e pelo juízo é a indicação nas atas de audiências pública do processo - mesmo na audiência mais recente, em 02 de outubro de 2025 - de que seriam “audiências públicas sobre o diagnóstico da Lagoa”.

¹⁵⁹ Ponto que merece as ressalvas que serão feitas no capítulo seguinte quanto à publicidade.

Além disso, há no Regimento a disposição de realização de audiências públicas conduzidas pelo juiz da causa, com agendamento prévio de ao menos 30 (trinta) dias “para fins de amplo conhecimento público” (CJ-PLC, 2022).

Tais audiências têm sido, de fato, realizadas no processo judicial, sob condução do magistrado - ao total de doze até a data deste trabalho -, e contaram com a participação esporádica de sujeitos que não compõem o processo ou a CJ-PLC - conforme melhor abordado no tópico anterior.

Entretanto, a publicidade dos atos da Câmara tem se mostrado como um problema: diante da inexistência do site proposto pelo Regimento, a sociedade civil em geral não tem acesso ao desenvolvimento das atividades da CJ-PLC e de seus GTs, para além das atas das audiências públicas do processo - que também não descrevem minuciosamente os resultados dos debates extrajudiciais (Bochenek; Spagnolli, 2025)¹⁶⁰.

4.4.2.5 A atual situação dos trabalhos da reforma estrutural na CJ-PLC

Tratando especificamente do andamento dos trabalhos da CJ-PLC, e da reforma estrutural, nota-se um ponto alarmante - não só ligado à morosidade, mas também ao potencial da CJ-PLC para o futuro.

O processo já demonstrou, em alguns momentos, certo debate a respeito da tomada de medidas concretas, em simbiose entre execução e conhecimento¹⁶¹, como se observa pelo debate de providências como a realizada na décima primeira audiência pública, em 03 de julho de 2025 (ressalvando-se, mais uma vez, as limitações à atuação do juiz e da CJ-PLC).

Também há alguma apuração dos problemas e *standards* esperados para determinados aspectos de proteção da Lagoa, o que fica claro pela Recomendação nº 01 do GT (2022) da CJ-PLC, que prevê vinte e três medidas práticas sugeridas pelo Grupo Técnico, divididas em três eixos de atuação (ambiental; governança; e infraestrutura, monitoramento e fiscalização); e pela Resolução 01/25 do COMDEMA (2025), que fixa padrões e metas esperadas à qualidade da água da Lagoa da Conceição.

Não foi, contudo, elaborado um prognóstico sistêmico e geral da Lagoa, acompanhado das respectivas ações e padrões esperados, de forma gradual e passível de revisão (um plano

¹⁶⁰ O tema será abordado com detalhe no capítulo seguinte.

¹⁶¹ Como é marca do processo estrutural, eis que frequentemente há a denominada “simbiose das fases cognitivas e executivas” (Bochenek, 2021, p. 164).

de ação) - como possivelmente se esperava com a previsão do Plano Judicial de Proteção da Lagoa no Regimento Interno.

Na mesma linha, não há uma previsibilidade no andamento dos trabalhos: não se sabe ao certo quais medidas serão tomadas, em que cronograma, e seguindo a qual *standard* de controle de melhora quanto ao ecossistema da Lagoa.

O estado da reforma estrutural, por ora, ainda é incipiente - e não há previsão ou planejamento estruturado que antecipam que haverá, em um futuro próximo, medidas concretas sistêmicas para a melhora do estado de desconformidade da Lagoa.

Seguindo por essa linha crítica, cabe ao capítulo seguinte, então, em um exercício de autorreflexão sobre o caso estudado, e ao mesmo tempo de retorno à teoria, compreender os limites e possibilidades oferecidos pelos desafios deste caso - sem ignorar seus méritos.

CAPÍTULO 5 - PROCESSO ESTRUTURAL AMBIENTAL COLABORATIVO E O CASO DA LAGOA: LIMITES E POSSIBILIDADES

Conforme proposta metodológica apresentada para este trabalho, este capítulo final tem a função de realizar o movimento final de retorno à teoria, após o exame prático feito no capítulo anterior, sob a lógica “teoria-prática-teoria” das técnicas de pesquisa translacional em Direito (Silva, 2021; Consalter, 2024).

Como explica Consalter (2024, p. 95), a pesquisa translacional “vai do conhecimento teórico para o prático, retornando àquele primeiro, que é retroalimentado, gerando novos conhecimentos”.

Assim, o exame se dará na estrutura da apresentação dos desafios práticos do caso à teoria, seguidos do exame teórico para a análise de possíveis respostas provisórias dos problemas da *práxis* oriundos da ACP estrutural da Lagoa da Conceição.

Por isso, então, o capítulo será estruturado por item prático, seguido por outro de foco teórico, intercalados entre si - no intuito de demonstrar as provocações do caso, e, em sequência, apresentar reflexões no campo da teoria (retroalimentada) a respeito dos temas em questão.

Para isso, foram identificadas três questões práticas centrais, ligadas ao objeto de estudo, que serão enfrentadas seguindo a lógica proposta: (i) a resistência e baixa adesão colaborativa dos réus; (ii) lacunas na notificação e informação dos interessados, e na publicidade e transparência do processo; e (iii) os limites à atuação da CJ-PLC e do Poder Judiciário no caso estudado.

5.1 PRÁTICA: RESISTÊNCIA E OMISSÃO DOS RÉUS - A POSTURA “POUCO COLABORATIVA” DOS ENTES PÚBLICOS

Defendeu-se, ao longo deste trabalho, que o processo estrutural deve ser regido por uma postura colaborativa: partes, interessados e juiz devem se colocar no mesmo plano, criando uma comunidade de trabalho, em busca de soluções cooperativas, democráticas e participativas.

Desde seu início, a ACP da Lagoa foi elogiada pela doutrina nacional como exemplo de gestão democrática e dialógica de um litígio ambiental complexo (Casimiro, 2024a; Freitas; Mota, 2024; Vitorelli, 2024a). Contudo, apesar do amplo potencial colaborativo - catalisado pela postura dialógica do magistrado na condução do feito (4.4.1) - o caso não se revelou como um exemplo ideal de colaboração processual, especialmente pela postura dos réus.

Isso é, apesar da atuação em maior parte colaborativa e de gestão do magistrado, que buscou soluções dialogadas entre os sujeitos do processo, e dos demais participantes do feito (em especial os autores), que se mostraram abertos ao diálogo e colaboração, os réus demonstraram postura muito mais combativa e resistida - evadindo-se da construção de soluções conjuntas.

Tal questão foi objeto de parecer do MPF nos autos (evento de n.º 340 dos autos), em resposta às contestações dos requeridos. Segundo o membro do *parquet*, os réus não estariam demonstrando “boa vontade, transparência e colaboração”. De acordo com o parecer, ainda, a CASAN e o Município de Florianópolis teriam se recusado a debater com pesquisadores, dialogar com o Ministério Público e colaborar com a sociedade:

Essa boa vontade, transparência e colaboração, que tão benéficas foram por ocasião da elaboração de uma solução efetiva para a ação do carvão, infelizmente não estão acontecendo neste feito, isto porque a CASAN e o Município recusam a discussão com pesquisadores, o diálogo com os membros dos Ministérios Públicos e a colaboração com a sociedade, representada pelas entidades autoras.

A existência dessa postura defensiva e pouco colaborativa é reiterada na petição de evento 1228, elaborada pelas entidades autoras. Segundo as requerentes, os réus têm apresentado discordâncias, mas não oferecem alternativas viáveis. Apontam, ainda, que a CASAN sequer estaria comparecendo à maior parte das reuniões; e que as impugnações têm sido genéricas e protelatórias.

Ao longo do processo, outras condutas dos réus também demonstram a falta de interesse em dialogar e encontrar soluções ao problema estrutural da Lagoa. Basta apontar, por exemplo, que todos os réus apresentaram defesa discordando da instituição da CJ-PLC, negando uma evidente realidade desconforme do ecossistema da Lagoa, e pedindo a improcedência dos pedidos iniciais.

Na mesma linha, destaca-se que foi interposto recurso de Agravo de Instrumento pela CASAN em face da decisão inicial, que reconheceu a existência do problema estrutural e determinou a criação da Câmara - e, depois, em face da decisão que determinou a instituição de medidas concretas em defesa da Lagoa.

Ainda, as rés apresentaram discordâncias mesmo em face de deliberações já aprovadas na própria CJ-PLC: foi o que ocorreu após a aprovação da Resolução 01/25 do COMDEMA, debatida e aceita na Câmara Judicial, e posteriormente aprovada pelo próprio COMDEMA e publicada em diário oficial.

Após a aprovação e publicação, a CASAN manifestou-se nos autos discordando dos parâmetros adotados, alegando que os *standards* escolhidos para o controle da qualidade da água seriam “ambiciosos” e “de difícil atingimento”, pois seriam superiores a outras regulamentações, sem sugerir alternativas (eventos 1.195 e 1.227).

Mesmo padrão de conduta foi apresentado pelas rés nos últimos movimentos do processo: as associações autoras, com concordância do MPF e MPSC, apresentaram “proposta de acordo”, descrevendo medidas detalhadas e progressivas a serem tomadas pelo Poder Público em defesa da Lagoa, com cronogramas para andamento.

Os réus, mais uma vez, resistiram: além de não expressarem nenhum interesse em aderir ao acordo, não apontaram medidas alternativas, nem detalharam os motivos técnicos para a eventual inviabilidade de adotar as medidas descritas.

Não menos importante, percebe-se que a resistência vem acompanhada de um desinteresse. Evidência disso é que, na última audiência pública realizada no processo descreve que, nas reuniões mais recentes da Câmara, diversos entes públicos sequer se fizeram representados. Nos termos da ata: “A associação autora relatou a dificuldade de progressão dos trabalhos, por ausência de representação de alguns órgãos no Grupo de Trabalho”.

Tem-se, então, o desafio de enfrentar a postura de réus não-colaborativos, provocação de interessante contraponto ao desenho de um modelo idealmente cooperativo - com as muitas vantagens descritas neste trabalho - como estudado nos capítulos anteriores.

Questão central a ser abordada, nesse sentido, diz respeito à conduta do magistrado na condução do processo: como deve o juiz-gestor agir nos casos em que os entes públicos (ou os réus, em geral) atuam de forma belicosa, resistindo à reforma estrutural, sem colaborar com o andamento dos trabalhos?

5.2 TEORIA: COLABORAÇÃO PROCESSUAL, RESISTÊNCIA DOS RÉUS E ESTRATÉGIAS DE CUMPRIMENTO - COMO O JUIZ DEVE AGIR QUANDO OS RÉUS SE RECUSAM A COOPERAR?

O problema dos réus não-cooperativos no processo estrutural não é exclusivo do caso abordado - mas pouco parece ter sido escrito na doutrina nacional a respeito.

No geral, as abordagens a respeito da reforma estrutural presumem que a Administração Pública terá interesse e boa-fé na solução dos problemas (Casimiro, 2024c), o que nem sempre se revela verdadeiro na prática, como visto.

Na doutrina norte-americana, Simon e Sabel (2004), ao tratar da *stakeholder negotiation*, marca do experimentalismo, já denunciavam que réus hostis podem resistir a negociar com os autores, ainda que tal resistência aumente o risco de que o juízo rejeite as suas próprias propostas.

Os autores citam, inclusive, que efetivamente verificaram tal resistência e desinteresse dos réus em casos de *public law litigation*, como em reformas estruturais em escolas estadunidenses.

Violin (2019), por sua vez, menciona casos como *Knop v Johnson*, no qual o réu mostrou absoluto desinteresse em aplicar sanções aos agentes penitenciários, levando o Judiciário a determinar, em substituição ao administrador, a adoção de procedimentos disciplinares.

No Brasil, a doutrina menciona a resistência do governo federal em dialogar e resolver os problemas estruturais debatidos na ADPF 709, caso famoso pela criação das Salas de Situação já citadas (Casimiro, 2024c; Godoy; Santana; Oliveira, 2021).

A questão, então, é comum, e merece mais detalhada análise.

Em tese, como defendido ao longo deste trabalho, a situação ideal será a adoção de soluções colaborativas, construídas a partir da comunidade processual de trabalho, com a valorização do consenso, do diálogo e de um contraditório subjetivamente e qualitativamente ampliado (Bochenek, 2022a; Casimiro, 2024c; Schinemann, 2018; Ferraz, 2019).

Chegado o ponto, contudo, em que os réus apresentam absoluta recusa e desinteresse¹⁶² na reforma estrutural, a decisão adjudicatória (postura diretiva do magistrado) pode se revelar necessária para efetivar a proteção do direito material posto em juízo.

Na experiência prática das cortes estadunidenses, a resistência injustificada frequentemente levou o Poder Judiciário ampliar tanto o alcance quanto o nível de detalhamento de suas ordens, criando determinações minuciosamente aprofundadas sobre as medidas a serem adotadas, e em casos mais extremos, conduziu à própria exclusão do ente público da condução da reforma estrutural (Sabel; Simon, 2004; Violin, 2019).

No entanto, o exemplo norte-americano demonstra que, mesmo nesses casos, a busca por uma abordagem consensualista atinge melhores resultados do que a intrusão direta do juiz sobre a reforma institucional (Violin, 2023).

¹⁶² Merece menção o apontamento de Casimiro (2024c, p. 172), ao destacar que o desinteresse e desobediência não são “apenas o não cumprimento da decisão por impossibilidade fática, mas por deliberada decisão de não atender à determinação judicial”.

É mais provável, assim, que o poder público cumpra as soluções que ele mesmo ajudou a construir¹⁶³ - e não impostas pelo magistrado, elemento externo à realidade da Administração Pública.

É recomendável, por isso, que o juiz fomente o cumprimento da reforma estrutural por vias menos gravosas e interventivas. Para isso, é fundamental que se priorizem estratégias de cumprimento colaborativas, destacando os incentivos que são dados ao réu, que poderá, por exemplo, melhorar sua imagem pública, e participar das escolhas para a reforma estrutural (Sturm, 1990; Violin, 2023).

O incentivo às posturas colaborativas deve ser instrumentalizado pelo magistrado na condição de “juiz-Hermes”, criador de pontes de diálogo entre as partes e facilitador da construção de soluções conjuntas¹⁶⁴ (Antunes, 2024; Bochenek, 2022a; Ferraz, 2019).

No entanto, essa estratégia ainda depende da cooperação do réu. Caso o poder público recuse-se, mesmo com os incentivos e facilidades oferecidos, a cooperar com a construção das soluções processuais, ela restará inviabilizada - o que parece bem demonstrado pelo caso estudado.

Uma possível solução intermediária, que deve preceder à postura adjudicadora do magistrado¹⁶⁵, e pode ocorrer sem a colaboração dos réus, é a adoção de uma estratégia competitiva.

O modelo prioriza a busca por soluções discutidas pela comunidade e selecionadas pelo juízo. Faz, com isso, que a participação do réu se torne um ônus (e não um dever, propriamente): à falta do réu, outros irão propor e debater soluções viáveis para o problema (Violin, 2023).

No caso de descumprimento, a estratégia competitiva não parte diretamente à implementação pelo juízo, mas valoriza técnicas indutivas e coercitivas: compensam-se os autores e sancionam-se os réus pela violação da ordem. O Judiciário, neste caso, combina a pressão externa (da opinião popular, por exemplo), e uma resposta institucionalmente organizada em busca do cumprimento do *standard* esperado para a reorganização estrutural (Sturm, 1990).

¹⁶³ Nessa linha, embora não se desconheça a existência de críticas à priorização de acordos em processos estruturais, trazidas principalmente por Fiss (2004), entende-se que as potenciais desvantagens e dissonâncias não justificam que as soluções colaborativas sejam colocadas em segundo plano. Os vícios e inconsistências devem ser objeto de controle concreto e transparente pelo juiz-gestor, no caso concreto.

¹⁶⁴ O papel do juiz no processo estrutural colaborativo foi abordado em detalhe no item 2.2.1 deste trabalho.

¹⁶⁵ Possível exceção, aqui, é a das situações de urgência extrema, que demandem atuação imediata do Judiciário, de modo que a atuação diretiva não-subsidiária e pontual do magistrado seja necessária (Casimiro, 2024a; Sturm, 1990; Violin, 2023).

Nesse rumo, vale destaque a posição de Casimiro (2024c): citando a figura do *contempt of Court* (sanções aplicadas pelo descumprimento de ordens judiciais), o autor defende a possibilidade da aplicação de medidas coercitivas em processos estruturais, para contribuir com o cumprimento das decisões, privilegiando a aplicação de sanções diretas aos servidores responsáveis, quando identificáveis, sobre as multas à administração - que, além de aumentar o déficit nos cofres públicos, raramente refletem-se em uma resposta imediata.

No mesmo rumo, citando a experiência argentina no caso *Mendoza*, Verbic (2020) menciona a possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias pessoais aos funcionários responsáveis - como feito no caso citado, em que impostas astreintes ao presidente do órgão responsável pelo cumprimento das medidas.

Portanto, já na postura competitiva podem ser adotadas medidas de caráter coercitivo e indutivo, visando compelir o poder público ao cumprimento da reforma estrutural, sem uma sub-rogação direta da postura da parte pela do magistrado.

Uma notável vantagem deste modelo é a conservação de um debate técnico e qualificado, mantendo a ideia de constituir um contraditório ampliado - mas não completo, caso o réu se recuse a participar.

Embora não haja um modelo cooperativo ideal, ainda assim é preferível que a reforma se dê com a participação de outros interessados, com a intervenção de *experts*, *amicus curiae* e outros instrumentos especiais participação (2.2.2.3), do que seja obstada pela inércia dos gestores públicos.

É possível, contudo, que de nenhuma dessas estratégias mostre-se suficiente, como demonstra o caso estudado: mesmo estimuladas estratégias de colaboração entre as partes, e de competição, com a apresentação de recomendações prospectivas por outros sujeitos do processo (como a própria CJ-PLC e os autores), os réus podem insistir em seu desinteresse com a reforma estrutural.

Parte-se, então, à possibilidade de adoção de uma postura diretiva pelo juiz, que impõe diretamente ordens a serem cumpridas pelos réus (Violin, 2023). Tal estratégia deve ser adotada com cautela, e de forma pontual, dados os riscos da intervenção direta.

Por primeiro, é mais adequado que o juiz não imponha ordens sem assistência na sua formulação - seja pelas partes e interessados (*judicially selected remedies*), ou por *masters*, *experts* e outras formas de participação técnica (*master-supervised formulation*) (Buckholz *et al*, 1978).

O magistrado usualmente não terá conhecimento técnico nem sobre a matéria discutida, nem a respeito do funcionamento da instituição a ser reformada, sem o acréscimo

dialógico dos interessados e especialistas (Buckholz *et al.*, 1978). Ademais, a imposição de medidas sem a construção de um espaço democrático e colaborativo impacta a própria legitimidade e efetividade da decisão estrutural (Santos; Rocha; Rentz, 2022)

Em segundo lugar, deve-se ter em mente que essa postura diretiva é duplamente subsidiária: ela deve se dar apenas com a prévia insuficiência da atuação do Legislativo e Executivo, somada ao insucesso da tentativa de obter uma solução dialógica (colaborativa ou competitiva) dentro do próprio processo estrutural, mesmo após a adoção de tais estratégias de cumprimento (Fachin; Schinemann, 2018; Violin, 2023).

Como alertam Arenhart, Osna e Jobim (2022, p. 204), as decisões judiciais impositivas são o “caminho comum do processo tradicional”, mas configuram a exceção nos processos estruturais, que devem prezar pelas soluções negociadas, sobretudo porque as soluções impostas correm risco de se tornarem-se inexecutáveis.

Reforçando esse caráter supletivo, Violin (2019), com base em Sturm (1990) e Buckholz *et al.* (1978), aponta que a estratégia diretiva deve ser reservada a duas situações extremas: casos em que a violação é tão intolerável que exige tutela imediata; e hipóteses de resistência reiterada e injustificada.

No mesmo sentido, Casimiro (2024a, p. 80; 2024c) defende, na hipótese de “reiterada desobediência à ordem judicial”, ou de “risco de violação irreversível aos direitos fundamentais em questão”, a determinação de medidas imediatas.

Propõe-se, por isso, o uso da terminologia “subsidiariamente diretiva” para denominar tal postura nas hipóteses de resistência e descumprimento reiterado, refletindo o caráter excepcional e supletivo, condicionado à prévia adoção de medidas que incentivem a colaboração e a competição, incentivando ou induzindo os réu a participarem ativamente da comunidade processual de trabalho.

Além de subsidiária, tal postura deve ser pontual: a condução contínua do processo por ordens do juízo não reflete o padrão esperado de um processo estrutural colaborativo e experimentalista - tornando-o, ao cabo, nada mais do que uma expressão do “comando e controle”, com seus muitos problemas já abordados neste trabalho (2.2.1).

Do mesmo modo, sabe-se que a criação de conflitos institucionais, ou a condução do processo sob ameaça dos gestores e entes, ignorando a expectativa de uma sincera cooperação, apenas comprometerá o andamento da reforma estrutural (Casimiro, 2024c).

A fim de afastar as possíveis críticas e fundamentar a existência da postura subsidiariamente diretiva do magistrado no processo estrutural colaborativo, destaca-se que tal posição não se confunde com uma conduta ativista ou solipsista do magistrado - mesmo

porque, além de configurar a *ultima ratio* do processo estrutural, ainda incorpora todo o ganho dialógico da ampliação do contraditório (Andrade, 2023; Pereira, 2025).

Ao mesmo tempo, rejeitar tal possibilidade legitimaria as posturas recalcitrantes e resistentes dos réus - que, sabendo da impossibilidade da atuação direta do magistrado, não detêm um real estímulo a colaborar para que uma solução seja atingida -, e comprometeria a própria autoridade judicial (Casimiro, 2024c; Violin, 2023).

Este ponto, aliás, parece bem ilustrado no caso da ACP da Lagoa: com a limitação dos poderes da CJ-PLC e do juiz, os réus têm se mostrado cada vez menos interessados na elaboração de um plano de ação amplo, ou na própria adoção de medidas concretas sugeridas pela Câmara - sabendo que, ao menos nestes autos, não haverá sanção ou imposição de medidas sub-rogatórias.

Ainda assim, negar a existência desta função subsidiária do magistrado seria negar o escopo político do processo ligado à efetividade do poder de império do Estado-juiz, que conserva sua autoridade mesmo nos processos estruturais (Dinamarco, 2022).

E, na mesma linha, ignoraria-se a função última do processo: realizar os direitos materiais, com o maior grau de efetividade e segurança (Dinamarco, 2022; Oliveira, 2008; Theodoro Júnior, 2008). Um processo democrático, colaborativo, mas ineficaz na realização dos objetivos políticos, jurídicos e sociais eleitos é um modelo inapto e inadequado. Daí a importância do elemento decisão, em conjunto com a participação e colaboração.

Muito resta a ser debatido sobre o tema. Mas, resumindo as ideias trazidas neste tópico, pode-se dizer, a título de resposta provisória e parcial ao problema, que:

(i) o modelo processual colaborativo é o ideal para o processo estrutural, devendo ser priorizado e incentivado pelo juiz-gestor e pelas partes, com destaque aos incentivos gerados a todos os sujeitos envolvidos, e pela atuação de um juiz facilitador do diálogo e da cooperação;

(ii) se, mesmo com isso, os réus apresentarem postura relutante e resistente, cabe aos sujeitos do processo avaliar a possibilidade de fomentar posturas competitivas - estimulando a abertura à comunidade processual para a elaboração de propostas, e induzindo o cumprimento das ordens pela combinação de incentivos, sanções e da própria pressão institucional e social;

(iii) caso todas essas estratégias sejam insuficientes, admite-se a possibilidade de uma postura subsidiariamente diretiva do magistrado, de forma pontual, subsidiária e excepcional;

(iv) em todos os casos, a postura subsidiariamente diretiva deve valorizar o apoio técnico e a participação de especialistas, evitando ao máximo a imposição de ordens sem assistência no processo de formulação;

(v) ainda que não aplicada, a mera possibilidade de aplicação da postura subsidiariamente diretiva já detém importância para a condução do processo, servindo como meio de incentivar o réu a cooperar com a reforma estrutural.

5.3 PRÁTICA: NOTIFICAÇÃO, INFORMAÇÃO, PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA - OS ATOS DO PROCESSO E DA CJ-PLC, E AS VAGAS EDITALÍCIAS DA CJ-PLC DESTINADAS À SOCIEDADE CIVIL NÃO PREENCHIDAS

A publicidade dos atos dos autos, especialmente daqueles praticados pela CJ-PLC, como as deliberações e planos, além dos estudos que os embasam, foi uma das grandes preocupações demonstradas no processo, e no próprio Regimento Interno da Câmara.

Como abordado anteriormente (4.4.2.4), a publicidade e transparência deveriam orientar os trabalhos da CJ-PLC. As reuniões deveriam ser públicas e previamente informadas em endereço eletrônico - no qual constariam, também, informações sobre estudos, trabalhos, relatórios e fases de implementação da reforma estrutural. Também deveriam ser realizadas audiências com ampla divulgação, e agendadas com ao menos trinta dias de antecedência.

Assim, além das audiências públicas, o principal instrumento para ampliar a publicidade e transparência dos trabalhos seria o site da Lagoa da Conceição. Até que fosse criado o sítio eletrônico, as informações seriam divulgadas nos próprios autos. Na forma do disposto no Regimento Interno:

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 no 5012843-56.2021.4.04.7200 (CJ-PLC, 2022, p. 4-5).

A ideia, baseada na experiência bem-sucedida da ACP do Carvão, em Criciúma, Santa Catarina (Arenhart, 2017; Rodrigues, 2022), tem a intenção de facilitar a participação social na reforma estrutural da Lagoa, além de fomentar a publicidade, a transparência e a justificação das escolhas dos gestores públicos a respeito do futuro da Lagoa (Casimiro, 2024a).

Segundo Leite e Viana (2023, p. 20), o site teria o intuito de “disponibilizar documentos e informações relacionadas com as atividades da CJ-PLC, como estratégia para estimular providências semelhantes”.

A divulgação de estudos e diagnósticos a qualquer interessado, por exemplo, poderia facilitar o controle social da atuação dos órgãos públicos, além de atrair a opinião pública sobre o caso, pressionando a administração a agir (Casimiro, 2024a).

No entanto, a experiência prática demonstrou preocupantes limitações à publicidade e transparência dos atos da Câmara, dos documentos referentes ao litígio, e do próprio processo.

O site destinado à divulgação dos dados do processo, embora tenha sido criado, não foi alimentado com estudos técnicos, trabalhos desenvolvidos, atas de reunião da Câmara, datas dos encontros e das audiências, ou outros elementos similares.

Quanto às audiências públicas, embora estejam sendo realizadas no processo, sob condução do juiz, não têm tido suas datas - e as atas de audiência - previamente divulgadas em outro espaço que não os próprios autos e o diário oficial, pelo que há notícia.

Ainda, as atas de audiência são geralmente bastante sintéticas, indicando apenas os indivíduos presentes e, em poucas palavras, as matérias debatidas e as deliberações. Não há extensa exposição do debate, nem dos argumentos suscitados por cada interessado. Também não constam em anexo, nos eventos dos autos, as gravações das audiências públicas realizadas.

Então, além de não se ter detalhada notícia da atuação da CJ-PLC e de seus GTs - nem por site próprio, nem pelos autos -, as atas de audiências públicas, nas quais são apresentados os resultados, também não detalham tais informações, nem expõem de forma aprofundada as discussões travadas no âmbito de tais atos.

A situação mitiga sensivelmente a publicidade dos trabalhos, traz prejuízos à própria *accountability* da atuação do poder público (e da própria CJ-PLC), e dificulta a aproximação dos potenciais interessados com o objeto do litígio.

Outra falha notável que diz respeito à publicidade, notificação e informação no litígio diz respeito às vagas destinadas à sociedade civil, na composição da Câmara Judicial.

De acordo com o Regimento Interno, cinco das vagas da CJ-PLC deveriam ser preenchidas a partir de publicação de edital pelo juízo - que deveria considerar, para a escolha, critérios locacionais e de representatividade (art. 4º, § 1º).

Tais vagas, em tese, seriam ocupadas por: uma entidade representante de moradores; uma entidade representante de pescadores; uma entidade de defesa do meio ambiente; uma entidade representante de populações tradicionais e uma entidade representante do segmento empresarial local (art. 4º, § 2º, “f” a “j”).

Os editais foram publicados em diário oficial, por iniciativa das associações autoras e determinação do juízo, e divulgados no portal eletrônico da Justiça Federal (evento 449 dos autos). Leite e Viana (2023) ainda relatam a divulgação do edital no âmbito acadêmico.

Exigiu-se, pelo edital publicado (Edital Nº 720008670596), que as entidades estivessem constituídas há ao menos dois anos, e que preenchessem formulário eletrônico de interesse, a ser enviado via e-mail à serventia da 6ª Vara Federal de Florianópolis.

Também constou expressamente que, caso não houvesse entidade habilitada para uma das vagas previstas, esta poderia ser ocupada por entidade escrita a alguma das outras cadeiras, por decisão do magistrado.

O período de inscrições estendeu-se por uma semana, de 00h00 do dia 07/07/2022 à meia-noite do dia 14/07/2022. Ao final, a secretaria certificou e juntou aos autos os atos de inscrição das quatro entidades que submeteram documentos: uma delas inscrita para a representação dos moradores (AMOLA), no evento 454, e três inscritas para a defesa do meio ambiente - Instituto Çarakura, Instituto APRENDER Ecologia e Associação de Vela e Preservação Ecológica da Lagoa da Conceição (eventos 453, 455 e 456).

Dos cinco “grupos de interesse” dos quais se buscava a representação, apenas dois deles tiveram entidades inscritas para ingressar no comitê ecológico. Não existe notícia de candidaturas para representantes dos pescadores, das populações tradicionais e do segmento empresarial local.

Seguindo o previsto em edital, todas as associações inscritas foram admitidas na CJ-PLC, ocupando as cadeiras remanescentes (e seguindo vago um espaço). Na prática, então, a Câmara conta com três entidades de defesa do meio ambiente e uma de representação de moradores - e nenhuma de defesa dos interesses de pescadores, empresários locais e populações tradicionais.

Não é preciso grande esforço para perceber que existe aqui um relevante vácuo de representação de interesses impreterivelmente importantes da sociedade civil, afetados pela forma de gestão dos recursos da Lagoa da Conceição.

Como bem aponta Rodrigues (2022), todos os três grupos guardam ligação com a defesa e preservação da Lagoa: o empresariado local beneficia-se do potencial turístico, gastronômico e comercial do espaço; a atividade pesqueira - que, embora reduzida por resultado da extrema poluição da laguna, ainda existe - depende de um ecossistema lagunar sadio; e populações tradicionais, como os quilombolas do Quilombo Vidal Martins, no Rio Vermelho, têm na Lagoa elemento de sua identidade cultural.

O motivo da não-representação destes grupos não pode ser apontado com absoluto grau de certeza, mas dois pontos podem ser levantados como prováveis causas do vácuo representativo de tais grupos.

Por primeiro, pode existir um grau de desconfiança da sociedade civil com a resolução dos problemas do meio ambiente da Lagoa da Conceição (Rodrigues, 2022). A inércia histórica e prolongada da administração, e a insuficiência das intervenções anteriores do Judiciário são fatores que poderiam justificar a pouca confiança na ACP da Lagoa - como destaca Rocha (2023), ao menos quatro ACPs foram ajuizadas anteriormente, mas nenhuma delas trouxe intervenções para a melhoria ambiental da Lagoa¹⁶⁶.

E a desconfiança em questão já foi observada por estudos do campo da psicologia, conduzidos por pesquisadoras da UFSC: em artigo científico ligado ao estudo psicossocial de desastres, Hodecker, Felipe e Bousfield (2025, p. 271) apontam que os moradores da região da Lagoa percebem a situação como um “desastre anunciado”, “crime ambiental”, e “relatam sentimentos intensos de raiva, medo e desejo de deslocamento”.

Para além disso, é possível que os meios de exercício dos níveis de pré-participação (notificação e informação)¹⁶⁷ dos interessados não tenham sido perfeitamente cumpridos, considerando, principalmente, os meios de divulgação das vagas para a composição da CJ-PLC.

Como posto, as vagas foram divulgadas por editais, além de publicação no site da Justiça Federal - e, conforme relato de membros da comunidade acadêmica, na Academia (Leite; Viana, 2023).

Tais meios de divulgação, contudo, não parecem ter sido suficientes para atingir todos os públicos a que destinava o edital, haja vista que nenhum interessado dos grupos citados habilitou-se a participar da Câmara - apesar da ligação de tais setores sociais com a Lagoa.

A via de publicação de editais em ações coletivas em geral, aliás, já tem sido objeto de debate na doutrina e jurisprudência, que consideram a via antiquada e pouco eficaz (Hellwig, 2024).

No caso dos autos, destaca-se, ainda, a potencial fragilidade de sujeitos de ao menos dois dos grupos não-representados (pescadores e povos tradicionais) no acesso às informações

¹⁶⁶ Além disso, as potenciais falhas na publicidade e transparência dos trabalhos da CJ-PLC, destacadas na subseção seguinte, podem explicar em parte a desconfiança da opinião pública com o desenvolvimento dos trabalhos da ACP da Lagoa.

¹⁶⁷ Os níveis de notificação e informação, enquanto padrões iniciais de pré-participação dos interessados no processo estrutural, foram melhor abordados no item 2.2.2.2 deste trabalho.

divulgadas em site ao acesso à rede mundial de computadores - dada a dificuldade histórica de inclusão digital de tais comunidades (Colaço; Sparenberger, 2010).

5.4 TEORIA: NOTIFICAÇÃO E INFORMAÇÃO NO PROCESSO ESTRUTURAL AMBIENTAL - A EXIGÊNCIA DE INSTRUMENTOS MODERNOS E TRANSPARENTES PARA A “PRÉ-PARTICIPAÇÃO”

A situação prática conduz à inquirição quanto aos meios de publicização dos litígios estruturais aos interessados e à sociedade em geral - para que haja o adequado exercício da participação e da transparência.

Na atual conjuntura social e tecnológica, é necessário repensar os mecanismos pelos quais é comunicado a potenciais interessados o ajuizamento e as informações de um processo estrutural? E mais: as características do litígio e dos grupos potencialmente atingidos devem ser consideradas na definição de tais mecanismos de divulgação?

Entendem-se por níveis de “pré-participação”, dentro dos níveis participativos no processo estrutural¹⁶⁸, aqueles ligados à notificação e informação dos interessados (direitos de notificação e informação).

Retomando brevemente os conceitos, o nível de notificação diz respeito à ciência a ser dada aos interessados a respeito da existência do processo estrutural, para que os interessados possam nele intervir. Já a informação, para além da simples existência da ação, cumpre o papel de informar de forma transparente os interessados sobre as especificidades da causa, além dos direitos e riscos que concernem os membros (Gidi, 2007; Vitorelli; Barros, 2024).

5.4.1 Notificação: as vagas editalícias da CJ-PLC e os meios de cientificação dos interessados

Tratando primeiro do nível de notificação, ligado, no caso concreto, às vagas destinadas à sociedade civil, cabe debater a respeito dos meios utilizados para a notificação dos interessados a respeito da existência dos processos estruturais ambientais.

Como se viu, no caso estudado as vagas da CJ-PLC destinadas a entidades da sociedade civil foram divulgadas por editais, por publicação no site da Justiça Federal, e segundo relatam Leite e Viana (2023), informalmente, no meio acadêmico.

O caso estudado, no entanto, parece demonstrar que tais vias tradicionais não foram suficientes para atingir os grupos a que se destinava.

¹⁶⁸ Os níveis de participação dos interessados foram abordados com maior detalhe anteriormente (2.2.2.2).

O problema, trivialmente, reside na adequação destes mecanismos para cumprir sua finalidade, dando ciência aos interessados da existência do processo estrutural. Para compreender tal adequação, é necessário, antes de mais nada, entender os requisitos do instrumento eleito para o exercício do direito de notificação.

No direito estadunidense, a questão foi enfrentada pela Suprema Corte em dois casos emblemáticos: *Mullane v. Central Hanover Bank & Trust*¹⁶⁹ e *Walker v. City of Hutchinson*¹⁷⁰. No primeiro, enfrentou-se a notificação de investidores interessados na gestão dos fundos de investimento do Central Hanover Bank a respeito de um acordo judicial. Seguindo as normas vigentes à época no Estado de Nova York, o banco notificou os interessados por publicações semanais em jornal escolhido pelo juízo, por quatro semanas consecutivas (Vitorelli, 2019).

Já no segundo caso foi abordado um dispositivo legal do Kansas que autorizava a notificação de proprietários, em processos de desapropriação, por publicações (*notice by publication*) (Moscow, 1957; Vitorelli, 2019).

Em ambas as situações, o entendimento adotado pela corte foi o mesmo: a forma adotada para notificar deve ser razoavelmente calculada para atingir o público destinatário, e conceder-lhe prazo suficiente para apresentar suas objeções. Com esse fundamento, as condutas enfrentadas foram julgadas inconstitucionais (Vitorelli, 2019).

Os precedentes citados, embora venham de um ordenamento jurídico sensivelmente diverso, revelam o ponto central do nível de notificação: ela deve considerar seu potencial em atingir o público a que se destina.

Nesse aspecto, devem ser ponderadas, inclusive, as especificidades daquele grupo. Não é razoável cogitar, por exemplo, que os meios de notificação de uma comunidade tecnologicamente restrita (como as comunidades tradicionais e de pescadores) sejam os mesmos a serem adotados para grupos de maior poder aquisitivo e acesso à informação.

Por isso não é possível afirmar que haja uma forma de notificação ótima, que abarque todos os casos. É a situação concreta, consideradas as características do grupo (ou do conjunto de grupos) a ser notificado, que ditará a melhor maneira de atingir os interessados em potencial (Gidi, 2007; Violin, 2016). No entanto, é possível cogitar algumas possibilidades.

De início, filia-se à crítica feita à forma mais tradicional de notificação, consistente na simples publicação de editais, prevista no art. 94 do CDC. A publicação em diário oficial, ou

¹⁶⁹ *Mullane* não era propriamente uma ação coletiva, como aponta Gidi (2007), mas a posição firmada influenciou as decisões futuras nessa espécie de demanda, e o atual modelo de notificação nas ações coletivas estadunidenses.

¹⁷⁰ Embora ambos tenham sido julgados há cerca de cinquenta anos, os casos em questão (especialmente *Mullane*) ainda representam os precedentes mais relevantes a respeito do direito à cientificação (*notice*), segundo Vitorelli (2020).

em jornal local, não cumpre com a função de notificar a coletividade quanto ao ajuizamento de um feito estrutural (Gidi, 2007; Hellwig, 2024; Violin, 2016). Embora não pareça ser o caso de ignorar tal via por completo, é difícil pressupor que será suficiente, por si, para os fins pretendidos.

O uso da tecnologia deve ser utilizado em favor dos direitos de notificação (e informação). Desde os meios já considerados tradicionais, como televisão, rádio e jornal, até e-mails, sites, e aplicativos como *whatsapp*, *Instagram*, *Facebook* e *X (Twitter)* são todos considerados ferramentas úteis e possíveis para atingir os grupos ligados ao litígio (Ferraro, 2024; Hellwig, 2024).

É possível, por exemplo, que um conjunto de anúncios em redes sociais geograficamente e demograficamente filtrado a partir das características de prováveis interessados em um litígio divulgue a existência do feito - basta retomar o caso da Lagoa, no qual seria possível cogitar a instituição de tal espécie de anúncio, com os filtros pela localização geográfica do dispositivo para o Distrito da Lagoa da Conceição e seu arredores.

Do mesmo modo, já existem exemplos nacionais positivos do uso de *websites* para a divulgação de processos estruturais, como no exemplo da ACP do Carvão, além do endereço eletrônico da Comissão de Demandas Estruturais do SISTCON (Arenhart, 2017; Brasil, 2025b).

Pensando ainda na aplicação da tecnologia, uma medida que parece bem aceita pela doutrina - e que já foi até mesmo objeto de Resolução Conjunta do CNJ e do CNMP¹⁷¹ - é a criação de um banco de dados de ações coletivas já ajuizadas, público e com acesso virtual, que concentraria demandas coletivas (e estruturais), permitindo que qualquer um efetue tal busca. Medida similar já existe em países como Canadá, Estados Unidos e Argentina (Ferraro, 2024; Violin, 2016).

Para além de tais vias, há um campo criativo à disposição do juiz para atingir os potenciais interessados no litígio.

Pode-se cogitar a notificação direta de associações e entidades ligadas ao tema, especialmente em litígios ligados ao meio ambiente; a notificação direta de membros de um grupo, aleatoriamente sorteados; a inclusão da informação em contas de consumo ligadas ao objeto do litígio, ou em sites de empresas relacionadas; a distribuição de panfletos; o anúncio

¹⁷¹ Trata-se da Resolução 02/2011 do CNJ e CNMP, que institui os cadastros nacionais de informações de ações coletivas, inquéritos e termos de ajustamento de conduta (CNJ, 2011). No entanto, tal cadastro ainda não foi criado.

de informação em carros de som, e inúmeras outras soluções possíveis (Ferraro, 2024; Hellwig, 2024; Violin, 2016).

Não é necessário notificar todos os membros do grupo - mesmo porque isso, na prática, obstaria o prosseguimento de grande parte dos processos. O número de notificados por grupo, nos casos em que seja feita a notificação por amostragem¹⁷², deve seguir um bom senso do julgador, avaliando questões como a viabilidade e o custo¹⁷³, sem esquecer o critério geral: o potencial de atingir o público em questão (Gidi, 2007; Violin, 2016).

Por derradeiro, embora não exista uma regra geral, parece valioso, considerando a multipolaridade e policentria dos litígios estruturais, que medidas pontuais e direcionadas sejam sempre acompanhadas de meios mais amplos e abrangentes de divulgação¹⁷⁴. Isso porque, dada essa miríade de interesses e sujeitos afetados, nem sempre será possível delimitar com exatidão os grupos potencialmente interessados, especialmente em demandas de caráter ecológico.

Então, tomando como exemplo um litígio estrutural de despoluição hídrica, ao mesmo tempo em que o magistrado determine a inclusão de um apontamento nas notas de consumo de água dos moradores da região e nos jornais de circulação local, é importante que divulgue a existência do feito também em bancos de dados de litígios ambientais, ou em site institucional (específico do litígio, ou do próprio Tribunal).

Em resumo, é viável a adoção de qualquer meio (ou, preferencialmente, conjunto de meios) legal e moralmente aceito para a divulgação, consideradas, no caso concreto, as características dos potenciais grupos a serem alcançados, com foco no potencial em atingir o grupo (ou conjunto de grupos) potencialmente interessados no litígio - adotando os meios razoavelmente calculados para alcançá-los.

Isso considerado, retomando-se o caso da divulgação das vagas da CJ-PLC, considerando que já se conheciam as categorias que se pretendia atingir, poderiam ter sido

¹⁷² A técnica de notificação por amostragem (*sampling notice*) foi debatida pela Suprema Corte estadunidense no famoso caso *Eisen v. Carlisle & Jacquelin*, na qual a notificação de um grupo de seis milhões de investidores foi feita pela notificação de dois mil prejudicados, e outros cinco mil investidores por amostragem (Gidi, 2007; Violin, 2016).

¹⁷³ Evidentemente existem custos para a implementação e manutenção de meios de publicidade e notificação. Para saná-los, é possível que, além do custeio direto pelas partes ou interessados, sejam utilizadas medidas alternativas, como o uso de dotações orçamentárias eventualmente existentes, o aproveitamento de recursos humanos e materiais do próprio Judiciário, ou mesmo a destinação direcionada de valores obtidos a título de astreintes pelo descumprimento (Ferraro, 2024).

¹⁷⁴ Para Gidi (2007, p. 241), uma ideia viável seria a instituição, por lei, de uma forma geral de “especificação mínima, a ser observada em toda ação coletiva”, deixando aberta ao magistrado “a determinação de uma notificação complementar”, nos casos em que necessária.

adotados meios mais criativos e direcionados para a notificação. Também merece destaque o exíguo prazo para inscrição (uma semana).

Quanto ao empresariado local, por exemplo, a notificação direta de associações locais, a divulgação em jornais da região, ou o próprio envio a estabelecimentos cadastrados nos órgãos municipais, por amostragem, seriam medidas potencialmente adequadas.

Já as comunidades tradicionais da Lagoa e comunidades de pescadores provavelmente exigiriam medidas mais específicas, considerando as prováveis restrições tecnológicas de tais grupos. Além da notificação direta de lideranças e associações locais¹⁷⁵, a distribuição de panfletos, avisos (inclusive verbais) e outros materiais informativos em espaços de potencial circulação de tais grupos¹⁷⁶, a divulgação em rádios locais, ou mesmo a notificação de entidades públicas que atuam em defesa de tais grupos são apenas alguns exemplos de meios possíveis para uma notificação com maior potencial de atingir tais grupos.

Não se vislumbra, aliás, que haja impedimento (em verdade, recomenda-se que tal medida seja adotada) à realização de nova tentativa de notificação de tais grupos, pelas vias sugeridas (ou outras que sejam vislumbradas pelo juízo), suprimindo o vício anterior.

5.4.2 Informação: publicidade, publicização e transparência no processo estrutural ambiental

Os níveis de participação da notificação e informação, embora conceitualmente diversos, estão fortemente ligados. Até por isso, grande parte das considerações feitas à notificação, no tópico anterior, podem ser transpostas ao nível participativo da informação.

O uso calculado e razoável de meios para a publicidade das informações do processo, inclusive com o uso da tecnologia, é de suma importância para publicizar os movimentos, estudos e dados de um processo estrutural.

O nível participativo da informação corresponde ao exercício do direito à informação previsto no art. 5º, XIV e XXIII, da Constituição Federal, e em leis como a lei de acesso à informação (Lei 12.527/11) e na própria Lei da PNMA (Lei n. 6.938/81). Tais dispositivos impõem ao poder público o dever de comunicar de forma tempestiva e organizada dados verídicos, de forma fundamentada, como define Paulo Affonso Leme Machado (1984)¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Basta uma simples busca na *web* para encontrar entidades com a Associação dos Remanescentes do Quilombo Vidal Martins, representante dos quilombolas que ocupam historicamente a região do Rio Vermelho, próxima à Lagoa da Conceição.

¹⁷⁶ A divulgação destinada aos pescadores, por exemplo, poderia ser fixada em locais como trapiches e pontos de venda de pescados.

¹⁷⁷ Vitorelli e Barros (2024) defendem, nesse sentido, que o direito à informação detém dois aspectos: subjetivo (estar informado) e objetivo (fluxo de dados capazes de informar).

Como exemplifica o autor, “afirmar que o estado do ar é regular não preenche o direito à informação ambiental. A sociedade tem direito de saber os fundamentos desse resultado” (Machado, 1984, p. 223).

Nessa linha, como definido pelo STJ no julgamento do IAC 13, o direito à informação na seara ambiental compreende três aspectos: a transparência ativa (ampla disponibilização de informações), passiva (prerrogativa dos interessados em pleitear o acesso) e reativa (pleitear uma informação que deveria existir) (Brasil, 2022).

Significa dizer que o administrador não apenas deve divulgar ampla e justificadamente as informações, mas também pleitear o acesso aos dados a quem os requeira, e a produzir e divulgar as informações que não existem, mas deveriam (Vitorelli; Barros, 2024).

No processo estrutural, a informação adequada detém suma importância enquanto antecedente lógico da participação - elemento essencial do processo estrutural cooperativo, como abordado (capítulo 2). Sem a informação verdadeira, completa, tempestiva e compreensível, não se tem uma participação verdadeiramente informada dos interessados (Casimiro 2024a; Ferraro, 2024; Vitorelli; Barros, 2024).

Como leciona Bochenek (2022a, p. 34):

Outra característica marcante das demandas estruturais e também das ações coletivas é a ampla publicidade e transparência quanto à propositura da ação civil pública e as suas soluções, bem como em relação às decisões tomadas no decorrer do processo, sempre pautadas pela participação de outros sujeitos que demonstrem a existência de interesse relevante e a utilidade de sua atuação para a solução do processo.

Ainda, a publicidade no modelo estrutural de processo contribui com a transparência e justificação das escolhas públicas, pois as informações relevantes sobre as decisões da Administração Pública são divulgadas à sociedade. Além de representar verdadeira prestação de contas dos gestores, facilita-se, com isso, a fiscalização, pelos interessados, da conduta dos administradores (*accountability*), como forma de controle social da administração (Casimiro, 2024a; Peixoto; Martins, 2023; Verbic, 2013).

Por isso, não se pode pensar na publicidade do processo estrutural sob a mesma lente do processo bipolar, especialmente em litígios ambientais. Emerge daí a importância de que, mais do que a publicidade padrão do processo, haja a publicização ampla e ativa da tramitação (Ferraro, 2024).

Nos processos estruturais ambientais, não basta que os estudos, deliberações e demais movimentos do processo estejam expostos em autos públicos: é necessário ampliar as formas de divulgação dos trabalhos e acesso do público à informação e ao debate¹⁷⁸.

Nesse rumo, a notificação tem grande importância na publicidade do processo estrutural, mas é apenas um elemento isolado do fluxo contínuo de dados e informações que deverá ser objeto de divulgação.

Para isso, citam-se, mais uma vez, os exemplos positivos de publicidade como os *websites* da Comissão de Demandas Estruturais do Sistema de Conciliação da 4ª Região (Brasil, 2025b), da ACP do Carvão (Arenhart, 2017) e do caso *Mendoza*, na Argentina (Bergallo, 2014; Verbic, 2013); e a criação de bancos de dados com a coletânea dos processos estruturais já ajuizados.

No caso da ACP da Lagoa, como exposto, a criação de sítio eletrônico para divulgação dos trabalhos desenvolvidos, estudos e fases da implementação do plano (art. 13) está prevista no próprio Regimento Interno da CJ-PLC, que tratou de forma sensível o tema da publicidade - contudo, os documentos jamais foram divulgados no endereço eletrônico (Bochenek; Spagnolli, 2025; CJ-PLC, 2022).

Também não pode ser ignorada a possibilidade de que sejam realizadas campanhas de divulgação, por diversos meios, com a colaboração dos entes públicos e das entidades privadas envolvidas (Ferraro, 2024).

Não obstante, a efetivação da transparência passiva e reativa demanda a facilitação de meios de participação dos interessados, que poderão reclamar a falta de divulgação (ou a inexistência) de informações relevantes ao deslinde da causa.

O uso de instrumentos especiais de participação como *amicus curiae*, audiências públicas e *experts*, ou a própria criação de colegiados ambientais podem ser vias para tanto (Ferraro, 2024). Há ainda a possibilidade de criação de canais de reclamação direta, como ferramentas no site da causa que permitam a qualquer interessado provocar a administração em busca de novas informações sobre o litígio (Rodrigues, 2022).

Similarmente à notificação, compreende-se que há aqui certa abertura criativa aos meios de publicização do feito, com a condição de que promovam adequadamente o direito à informação, com o amplo acesso aos elementos do litígio, do processo e suas potenciais consequências (Vitorelli; Barros, 2024), além de possibilitar a integração dos interessados ao debate.

¹⁷⁸ Mesmo porque a experiência cotidiana mostra a grande dificuldade de acesso do público em geral aos sistemas eletrônicos judiciais, e por consequência, aos autos processuais.

Em resumo, então, tem-se que o processo estrutural ambiental exige a adoção de medidas de publicização amplas, mais abrangentes do que a simples publicidade do processo, devendo envolver estratégias alargadas de divulgação. Por elas, os interessados devem ter acesso a informações verdadeiras, completas, tempestivas e compreensíveis sobre o litígio, o processo e suas potenciais consequências. Só assim existirá uma perfeita representação do nível da informação dos interessados.

Aplicando tais ideias ao caso, vê-se que o processo estudado traz exemplos positivos e negativos a respeito da publicidade e publicização amplas defendidas ao processo estrutural.

É relevante a realização de audiências públicas na concretização do direito à informação no caso. Além da publicização dos atos, permitindo a participação direta de interessados, há registro na ata de pedidos de informação sobre obras realizadas pelas rés na Lagoa da Conceição, sem a divulgação de estudos técnicos, como melhor apontado no tópico 4.2.

Do mesmo modo, a preocupação com a publicidade aparece no Regimento Interno, especialmente na previsão da criação do *website* com as informações do feito.

Por outro lado, é preocupante a tramitação do feito há tão longo período sem a efetivação do sítio eletrônico (mantendo as informações apenas nos autos); além da dificuldade de acesso à íntegra das reuniões da CJ-PLC e das próprias audiências do processo - as primeiras, sem registro nos autos, e as segundas com simples divulgação das atas, sem especificação de todos os pontos do debate, o que prejudica o direito à informação.

De todo modo, como já apontado em outra oportunidade (Bochenek; Spagnolli, 2025), tais vícios são aparentemente sanáveis, em sua maioria - e já têm no Regimento Interno um consistente ponto de partida para ampliar a publicidade no caso. Entretanto, é necessário que haja maior preocupação com a publicização dos atos do processo, com a expansão dos conteúdos divulgados, e adoção de meios mais amplos do que a simples divulgação nos próprios autos.

5.5 PRÁTICA: OS LIMITES À ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO - O CARÁTER MERAMENTE CONSULTIVO DA CJ-PLC, A RESTRIÇÃO À ATUAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO JUÍZO E O FUTURO DA ACP DA LAGOA

Talvez o maior desafio a ser enfrentado para o desenvolvimento dos trabalhos diz respeito ao futuro da CJ-PLC, em termos de suas atribuições - e as do magistrado, em complemento - para promover a reforma estrutural.

Como revela a proposta inicial de Regimento Interno da CJ-PLC, a concepção inicial era de instituir, com a Câmara, um colegiado com autoridade deliberativa (e não meramente consultiva) para conduzir, sob supervisão do Judiciário, a reforma estrutural.

Isso parece ficar claro ao examinar as atribuições previstas para o colegiado na proposta inicial de redação do Regimento Interno - reformada após o julgamento do Agravo de Instrumento de nº 5029519-48.2021.4.04.0000/SC (Brasil, 2021c). O texto original do art. 3º descrevia, entre elas (evento 258):

[....]

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

A utilização dos verbos “definir” e “executar”, neste contexto, retrata a expectativa de que a CJ-PLC detivesse autoridade para estabelecer cronogramas e ações aos entes públicos, além de promover o cumprimento dessas mesmas metas.

Com a decisão colegiada proferida no Agravo de Instrumento de nº 5029519-48.2021.4.04.0000/SC (Brasil, 2021c), no entanto, as perspectivas de atuação da Câmara foram sensivelmente alteradas.

O acórdão reconheceu que tal forma de estabelecimento do colegiado o transformaria em estrutura equiparada a órgão público, com capacidades orçamentárias e autoridade indevida sobre os demais poderes - sem ao menos um título judicial que justificasse tal intromissão -, violando o princípio da separação dos poderes e as competências constitucionais de cada ente.

Com isso, foram fixadas quatro limitações centrais ao colegiado: (i) ficou definido que a CJ-PLC não teria caráter de órgão público, mas sim de comissão ou comitê; (ii) reconheceu-se que a Câmara não teria poder decisório, nem de imposição de obrigações a qualquer parte do processo; (iii) vedou-se ao colegiado o uso de recursos públicos de qualquer natureza; (iv) limitou-se sua atuação ao objeto das ações judiciais já em trâmite perante a 6ª Vara Federal de Florianópolis, e que tratem de temas relacionados à proteção da Lagoa.

A função da CJ-PLC, então, passou a ser resumida como “assessorar o Poder Judiciário nas questões já judicializadas, porém sem vincular a Administração Pública” (Brasil, 2021c, p. 22).

Mesmo após a redução da Câmara a colegiado de caráter consultivo, sem possibilidade de criação de despesas, ainda se defendia um papel subsidiariamente diretivo (5.2.1) do magistrado, que, na falta de consenso ou colaboração, decidiria o andamento da reforma estrutural (Leite; Viana, 2023; Hellwig, 2024).

Tal ideia está bem sintetizada na finalidade da CJ-PLC em “assessorar o juízo na adoção de medidas estruturais necessárias para garantir a integridade ecológica do ente” pela via de uma governança judicial socioecológica (Brasil, 2021a; Leite; Viana, 2023, p. 18).

De acordo com Leite e Viana (2023, p. 19), mesmo a limitação inicial, pelo Agravo, “manteve a ideia original de órgão multidisciplinar apto a auxiliar o Judiciário na tomada de decisões”.

No entanto, os andamentos posteriores do feito parecem ter reduzido sensivelmente o papel diretivo do magistrado (e, por consequência, a influência da CJ-PLC na elaboração de um plano de ação que levaria à reforma institucional necessária para avançar progressivamente sobre o problema).

Tal ponto aparece, em especial, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 5039438-56.2024.4.04.0000 (Brasil, 2025c), interposto em face da decisão que determinou aos réus que tomassem medidas específicas para a proteção da Lagoa, em 60 (sessenta) dias, sob pena de multa diária.

No julgamento do recurso, a 11ª Turma do TRF-4, sob relatoria da Des. Federal Ana Cristina Ferro Blasi, reformou a decisão atacada. De acordo com o julgado, a atuação do magistrado, no caso, teria violado tanto o fixado no Agravo de Instrumento anterior, quanto o princípio da demanda (art. 492 do CPC), justificando o provimento do Agravo, com a determinação, ainda, de que o feito deveria “se dar unicamente nos limites dos pedidos formulados na petição inicial” (Brasil, 2025c).

O acórdão ressalta a função estritamente consultiva e auxiliar da CJ-PLC, sua vedação em impor obrigações e a ausência de poder decisório - lembrando os limites impostos anteriormente (Brasil, 2021c).

De forma ainda mais restritiva, adiciona a tal constatação que a adoção de sugestões da CJ-PLC pelo juízo, na forma de decisão judicial, subverteria a lógica do caráter consultivo, possibilitando que opiniões consultivas da Câmara vinculassem a Administração Pública - o que conferiria a CJ-PLC status de órgão público, com poder decisório (Brasil, 2025c).

Também aponta que o pedido inicial não englobaria a adoção das medidas determinadas, mas apenas a implementação de um sistema de governança socioecológica,

com a criação da CJ-PLC, de modo que a decisão teria desrespeitado o princípio da congruência (Brasil, 2025c).

Tal acórdão adicionou duas restrições às previamente mencionadas: (i) além do caráter sugestivo da CJ-PLC, o magistrado não poderia adotar, por si, de forma supletiva ou complementar, as sugestões da câmara em forma de decisão; (ii) o feito deveria prosseguir apenas quanto aos pedidos iniciais (que a Corte interpretou como sendo o estabelecimento de um sistema de governança, criação da CJ-PLC e declaração da lagoa como ente titular de direitos).

Percebe-se, com isso, que a atuação do juízo e do colegiado foram objeto de uma leitura institucionalmente cautelosa, estabelecendo restrições incomuns e de certo modo estranhas ao modelo processual estrutural: a separação de poderes¹⁷⁹ e o princípio da demanda.

Já se deixou claro que a posição adotada ao longo deste trabalho é de frontal discordância com a aplicação de ambos os fundamentos trazidos pela Corte. Os óbices levantados são ambos marcas do processo individualista, bipolar e liberal (Arenhart, 2025; Santos, 2021) - apesar do expresso reconhecimento de que o feito seria tratado como processo estrutural (Brasil, 2021a).

Apesar da declarada adoção do modelo estrutural, foram relativizados fundamentos basilares da técnica estruturante. As adaptações e flexibilizações procedimentais típicas e necessárias, e a própria a necessidade de reconhecer uma nova lógica na separação de poderes (Bochenek, 2021; Fachin; Schinemann, 2018; Schier; Schier, 2018) - tudo sob uma lógica instrumental do processo, com vistas à realização dos escopos jurídicos, sociais e políticos (Dinamarco, 2022) - deram lugar a restrições típicas do processo individual.

Somando-se a isso, outra restrição contraditória ao reconhecimento do caráter estrutural do processo, parece ter sido a limitação do colegiado em atuar em ações “já ajuizadas”, que não coincide com a ideia da elaboração de um plano de ação amplo e global - como é característica do tratamento estrutural (Bochenek, 2021; Ferraro, 2015).

O resultado, com isso, foi a sensível limitação das atribuições da Câmara e do juízo em promover a reforma estrutural.

Em um panorama, sem o intuito de antecipar conclusões, mas sintetizando as informações colhidas a respeito da CJ-PLC com o exame do caso para estudo, pode-se dizer que a Câmara de fato constitui um foro permanente do debate ambiental da Lagoa (Vitorelli,

¹⁷⁹ Tal fundamento, trazido frequentemente como crítica ao modelo processual estrutural, já foi enfrentado com maior detalhe neste trabalho (1.2.4.2).

2024a), que ganhou notável relevância na democratização do debate e na tentativa de instituir uma governança socioecológica à meio ambiente da Lagoa.

Sem ignorar seus muitos méritos, no entanto, deve-se alertar que a realidade complexa do processo estrutural e do litígio enfrentado - especialmente a conflituosidade e multipolaridade, que já eram anunciadas pela doutrina (Braz, 2025) -, e a resistência à adoção de fundamentos do processo estrutural trouxeram diversos desafios e entraves ao exercício de um processo ambiental colaborativo ideal.

Sintetizando em forma simples, não parece exagero afirmar que havia uma expectativa maior sobre o potencial do colegiado do que foi construído até o momento.

Alertou-se, em outro momento, por exemplo, que a experiência de outros colegiados demonstrava que estruturas como a CJ-PLC frequentemente tornam-se espaços de mera escuta passiva, sem relevância deliberativa (Spagnolli; Tawfeiq, 2024). É possível que isso tenha se tornado uma realidade.

A estrutura de uma câmara plural, mas sem força deliberativa (nem por si, e nem pela atuação “subsidiariamente diretiva” do juízo) reduz a CJ-PLC a um relevante espaço de debate sobre o futuro da Lagoa, mas sem vazão para a concretização das demandas apuradas pelo debate plural e qualificado. Há efetiva participação, mas não há pacificação social.

A falta de andamento de tais medidas parece resultar, também, do desinteresse dos réus em promover uma reforma ampla do ecossistema da Lagoa - somada ao fato de que o Judiciário, nesta ACP, e a Câmara, não detêm autoridade para compelir os requeridos ao cumprimento das sugestões da CJ-PLC.

Com isso, a Câmara parece ter se tornado um colegiado de estrutura atípica, de democratização do debate e assessoramento de outras demandas relacionadas à Lagoa, sem a anteriormente pretendida reforma estrutural ampla (ao menos nestes autos).

Isso é, a CJ-PLC está muito mais voltada ao diagnóstico da Lagoa, debate público e assessoramento do juízo nos processos coletivos tradicionais - cuja importância obviamente não se nega -, mas sem a implementação de medidas concretas e da reforma estrutural.

O ponto positivo, por outro lado, vem com a determinação de remessa dos autos à Comissão de Demandas Estruturais do SISTCON, que poderá incentivar a melhor condução colaborada e consensual do processo. Os resultados práticos, no entanto, dependerão da colaboração dos réus.

De todo modo, a situação prática conduz a um rico debate teórico: como é possível equilibrar participação e decisão, nos colegiados ambientais criados em processos ambientais estruturantes?

5.6 TEORIA: COMITÊS AMBIENTAIS JUDICIAIS E REFORMA ESTRUTURAL - COMO EQUILIBRAR PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE DECISÓRIA?

A instituição da Câmara Judicial como colegiado auxiliar do juízo, a definição (e redefinição) de suas atribuições no processo estrutural da Lagoa da Conceição traz à tona importante debate a respeito da adoção da criação de colegiados ambientais em processos desta natureza.

Ao cabo, a questão se resume a uma provocação oriunda da prática: como equilibrar participação democrática e efetividade decisória nos comitês ecológicos, câmaras judiciais e afins?

Para oferecer uma resposta provisória à pergunta, primeiro, é preciso destacar que o problema enfrentado no caso da CJ-PLC, com a redução a um importante espaço de debate, mas com pouca efetividade prática, não é exclusivo do caso da Lagoa.

Godoy, Santana e Oliveira (2021, p. 28), em artigo que explora a atuação das Salas de Situação da ADPF 709, fazem duras críticas ao modelo, afirmando que, além de existirem limitações ao diálogo¹⁸⁰, o debate não evoluiu para a adoção de medidas concretas. Nos termos dos autores, o feito é marcado por “muitos documentos e poucas ações”.

A situação da CJ-PLC parece de muito modo similar, sugerindo que a simples participação institucional em comitês ecológicos não garante que as reformas estruturais serão implementadas. Em outros termos, embora essenciais ao processo estrutural, participação e colaboração podem ser insuficientes - o que reforça o debate apresentado no tópico 5.1.2 deste trabalho.

É necessário, então, pensar em modos de, sem ignorar a importância dos elementos participativos e colaborativos, valorizar o caráter instrumental da colaboração e participação fomentadas pelos colegiados ambientais.

Um pressuposto para isso é a redução da desconfiança com as atribuições do Poder Judiciário, nas hipóteses em que são criados comitês auxiliares.

Pouco serve à concretização da reforma estrutural que exista um colegiado para assistir o juízo, se não houver confiança no Estado-juiz - com todos os limites e contornos

¹⁸⁰ Os autores citam, por exemplo, que tiveram suas manifestações silenciadas pelos militares que conduziam o ato, em reuniões da sala de situação, ao mencionar a existência de restrições à publicidade dos atos do grupo.

necessários de um processo estrutural cooperativo apresentados ao longo deste trabalho -, em sua missão de gerir¹⁸¹ a reforma estrutural.

No caso da Lagoa da Conceição, isso conduziu a um colegiado que auxilia na atuação fragmentada dos problemas da laguna que já são objeto de outros processos já ajuizados, mas não vem acompanhado da aproximação holística, global e sistêmica do problema que oferece o processo estrutural (Marçal, 2018; Linke, 2024).

Além disso, o desincentivo à função subsidiariamente diretiva do magistrado parece servir como incentivo ao descumprimento das medidas sugeridas pela Câmara, visto que os gestores sabem que não poderão ser compelidos a adotar soluções concretas aos problemas diagnosticados.

Embora sejam instrumento valioso de democratização do processo e instrumentalização da lógica cooperativa - como abordado no capítulo 3.3 deste trabalho -, os colegiados ambientais judiciais não podem ser reduzidos a simples esferas de debate, criando o que em outra oportunidade denominou-se de “círculo vicioso e repetitivo de debates que não conduza a solução alguma, gerando muita participação, mas pouca solução” (Spagnolli; Tawfeiq, 2024, p. 299).

Caso contrário, estaremos diante de meros espaços de “escuta passiva” (Casimiro, 2024a, p. 298), em que a participação e colaboração existem, mas não são instrumentais. Não servem para a pacificação social do conflito, nem para a realização dos demais escopos do processo.

Reforça-se, neste ponto, o caráter instrumental da participação, que existe com um objetivo: “reparar o direito lesado da melhor maneira possível com a máxima participação possível dos titulares do direito” (Vitorelli; Barros, 2024, p. 146).

Defende-se, com isso, que os colegiados ambientais criados para auxiliar em processos estruturais ambientais devem estar inseridos de algum modo na lógica das técnicas de cumprimento da reforma estrutural¹⁸² - fazendo com que sejam verdadeiramente espaços de construção de políticas públicas.

Então, mesmo que o colegiado não detenha caráter deliberativo, é possível e necessário que ele seja utilizado como instrumento para a concretização do cumprimento de medidas concretas: para debate e execução de estratégias colaborativas (nas hipóteses em que

¹⁸¹ Como exposto ao longo da pesquisa (2.2.1), enquanto “juiz-gestor” (Bochenek, 2022a, p. 36), ou “coordenador” (Casimiro, 2024a, p. 42), responsável por promover o contraditório forte e ampliado (Bochenek, 2022a; Casimiro, 2024a; Marçal, 2019).

¹⁸² Para uma análise mais detalhada das técnicas de cumprimento das decisões estruturais, retornar aos itens 2.2.1 e 5.2.

o gestor público contribua com a comunidade processual); para a sugestão de soluções, no modelo competitivo; ou para assessorar o juízo, caso tenha que recorrer à adoção de uma postura subsidiariamente diretiva¹⁸³.

Teria-se, nestas três hipóteses, a construção de um colegiado que não se exaure no debate, mas incorpora também um elemento de efetividade decisória, dando à participação e colaboração caráter instrumental. Para isso, exige-se também uma postura ativa dos interessados e do juiz na condução da reforma estrutural, evitando que o debate e participação dos colegiados existam como mera formalidade.

Somando-se a isso, outra medida para combinar participação e decisão que retira do magistrado o protagonismo sobre o elemento decisório é que os próprios colegiados detenham caráter deliberativo, aproximando-os da estrutura de muitos existentes na própria estrutura da administração.

É essa a sugestão dada por Vitorelli e Barros (2024, p. 145), que, ao tratar de casos como o desastre de Brumadinho e Braskem (Maceió), sugerem a criação de instâncias “deliberativas inspiradas no modelo dos conselhos e instâncias de participação de políticas públicas”.

Para a ideal constituição e andamento destes colegiados deliberativos, merecem destaque as quatro medidas sugeridas por Casimiro (2024a), em estudo baseado na experiência da ADPF 709, a fim de estruturar o diálogo decisório.

Por primeiro, o autor defende que o juiz estabeleça e controle quais autoridades participarão dos encontros, de modo a evitar que os órgãos estatais preencham as reuniões desnecessariamente com um grande número de participantes, de modo a comprometer o debate e causar um desequilíbrio entre o número de representantes da sociedade civil e dos entes públicos.

Em segundo lugar, recomenda a indicação de um conciliador, mediador ou comissário (figura análoga ao *special master*), para aliviar as tensões e facilitar a construção de acordos e a manutenção de uma estrutura dialógica adequada.

Em terceiro momento, o autor sugere que o juiz respeite os acordos feitos pelas partes, mas com ressalvas. Em regra, caso seja elaborado um plano aprovado entre interessados e gestores, não cabe ao juiz intervir. Na hipótese de discordância, é preferível que os motivos da recusa sejam reexaminados pelo colegiado. Caso não haja diálogo produtivo, nem um plano

¹⁸³ Teria-se, com isso, uma postura diretiva passível de mais intenso controle e melhor assessorada, pois acompanhada por colegiados que frequentemente misturam especialistas, representantes das sociedade civil e gestores.

aceito, cabe ao magistrado, com auxílio técnico do colegiado (e eventualmente de outras figuras especiais de participação técnica) examinar as justificativas dos gestores, os dados técnicos, decidir.

Por fim, Casimiro (2024a) defende que os órgãos governamentais devem publicizar todos os dados que possuam a respeito do litígio e das possíveis soluções, e que facilitem a construção e qualificação do debate.

Todas essas ideias parecem razoavelmente próximas do defendido ao longo deste trabalho, considerando a prioridade dada à construção de um diálogo estruturado, democrático, colaborativo e auxiliado pela participação técnica - mas com a possibilidade de uma postura decisória do juízo substancialmente subsidiária, supletiva às soluções consensuais e participadas -, orientado pela transparência e publicidade das informações.

Destaca-se, ainda, a discordância da ideia de que tais colegiados deliberativos judiciais violariam a separação de poderes.

Para além da demonstração de que o processo estrutural em si não representa uma violação à separação de poderes, e que o argumento ignora tanto a origem histórica do princípio quanto a atual conjuntura da separação entre os poderes (feita ao longo deste trabalho), a crítica desconsidera que o modelo retira atribuições do juiz, repassando-as a colegiados análogos aos que existem na própria administração (os quais muitas vezes, naquela sede, têm atribuições deliberativas¹⁸⁴).

Além disso, essa forma de estruturação oferece um equilíbrio entre o elemento participativo e o decisório. Ao mesmo tempo em que valoriza as exigências participativas decorrentes do princípio da participação pública em questões ecológicas, como os direitos ambientais procedimentais¹⁸⁵ - acesso à informação, participação pública na tomada de decisões e acesso à justiça, conforme Sarlet e Fensterseifer (2018) - por catalisar a participação de gestores e interessados, o modelo não ignora a necessidade de conferir mudança prática à realidade.

Não obstante, é notavelmente maior a legitimidade de uma decisão que decorra do diálogo democrático, como se faz nesta espécie de colegiado, e não da imposição do juízo.

Em resumo, então, defende-se que os colegiados ambientais criados em processos estruturantes não podem ignorar o caráter instrumental da participação, que deve voltar-se à

¹⁸⁴ O próprio colegiado ambiental administrativo de proteção da Lagoa (Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição) detém, por previsão expressa no art. 1º do Decreto Estadual de sua criação, atribuições deliberativas (Santa Catarina, 2000).

¹⁸⁵ Para uma análise detalhada, retornar ao item 3.3.

resolução do litígio estrutural. Para isso, o equilíbrio entre participação e decisão deve se dar com a inserção do colegiado na estrutura das estratégias de cumprimento.

É possível, ainda, a atribuição de caráter deliberativo ao resultado do debate estruturado nos colegiados - medida que retira ainda mais o protagonismo do juiz, valorizando o caráter preferencialmente colaborativo e participativo do modelo de processo estrutural.

O caso examinado revela que, caso ignorada tal lógica, é possível que o colegiado assuma uma função puramente participativa, em um ciclo que não transforma colaboração em resultados concretos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando todo o exposto ao longo do trabalho, verificou-se a importância da adoção de um modelo de processo estrutural colaborativo na busca pela resolução de litígios ambientais complexos como o debatido na ACP da Lagoa da Conceição, e deu-se um passo adiante no exame dos possíveis contornos, vantagens e desafios do processo estrutural ambiental colaborativo.

A partir de toda a análise, estabelecem-se as seguintes conclusões:

1. A análise do primeiro capítulo, além de apresentar a noção teórica de processo estrutural a partir de suas características, da origem no Direito estadunidense, e dos atuais contornos no Brasil, demonstra que, apesar da relação instrumental entre processo e Constituição, há uma inconsistência entre o modelo de processo tradicionalmente adotado (seja ele individual ou coletivo) e a ordem instituída pela Constituição Dirigente de 1988.

2. Utilizando a métrica proposta por Oliveira (2008) para avaliar a adequação da tutela jurisdicional (examinar a aptidão para realizar o direito material com a maior efetividade e segurança possíveis), compreende-se que o processo tradicional foi concebido para a realização dos escopos do Estado Liberal: reduz-se à bipolaridade e retrospectividade problemas complexos e estruturais, que demandam novos instrumentos compatíveis com estas características.

3. A partir de um esforço pautado nos escopos do processo (sociais, políticos e jurídico) propostos por Dinamarco (2022), há potencial no modelo de processo estrutural para que ocupe tal função de processo social (em oposição ao individualista) no modelo de Estado adotado pela Constituição Federal de 1988, a fim de organizar e racionalizar a intervenção do Poder Judiciário na concretização dos valores constitucionais, com vista à realização dos escopos.

4. O processo estrutural não é via para resolver todo e qualquer litígio, mas apenas aqueles de caráter estrutural, dada especial atenção àqueles ligados ao controle de políticas públicas e da omissão do Estado em realizar os mandamentos da Constituição Dirigente. Ainda, trata-se de instrumento viável e possível, mas, como todo outro, não isento de desafios a serem enfrentados na sua adoção.

5. O exame do papel colaborativo e de participação dos sujeitos do processo, foco do segundo capítulo, revela os moldes de aplicação do modelo de processo cooperativo, com a criação de uma comunidade processual de trabalho, e a alteração das atribuições de tarefas a cada sujeito do processo: o juiz passa a ocupar a posição de “juiz Hermes”, gestor e facilitador

de soluções conjuntas, e coloca-se, em regra, em uma posição de igualdade e menor protagonismo no processo dialógico; e as partes e interessados ganham maior papel participativo neste espaço (Antunes, 2024; Ferraz, 2019; Mitidiero, 2009).

6. A transferência da noção colaborativa de processo ao processo estrutural aponta a importância aprofundada da cooperação, diálogo e participação neste modelo. Para o magistrado, tem-se a passagem do juiz adjudicador ao juiz-gestor ou coordenador, pautado no experimentalismo, e responsável pela ampliação do debate. Para os interessados, há a ampliação do exercício de sua participação, direta ou representada, em níveis participativos diversos, e que pode ser catalisada por instrumentos especiais de participação.

7. Os cinco primeiros níveis de participação, adotados com base na obra de Vitorelli e Barros (2024) como notificação, informação, oitiva, influência e cooperação são direitos de todos os interessados no processo. Já a codecisão, nível final, embora ideal, nem sempre se fará possível em cenários práticos reais.

8. A adoção, de forma preferencialmente combinada, de instrumentos especiais de participação, racionaliza e otimiza a participação democrática, qualifica o debate e seu resultado.

9. Os instrumentos processuais tradicionais são insuficientes para concretizar a tutela ampliada do meio ambiente no atual modelo constitucionalizado e sistematizado de proteção ambiental e climática, considerando, além das inconsistências do processo liberal-individualista com a tutela de litígios ambientais complexos, problemas quanto à tempestividade, adequação e suficiência das soluções, além da incapacidade de fomentar a adoção de soluções dialogadas.

10. Existem ao menos quatro linhas de vantagens na adoção do processo estrutural ambiental para litígios ambientais complexos: (i) a visão prospectiva, planejada, sistêmica e voltada à solução global do problema ambiental; (ii) a flexibilidade procedimental e busca por decisões exequíveis; (iii) a possibilidade de acompanhamento e revisão constante da evolução da fase executiva, direta ou indiretamente pelo magistrado; e (iv) a ampliação da participação e representação dos interessados.

11. Conjugando a importância dos elementos colaborativos e participativos em matéria de direito ambiental, é importante a noção de processo estrutural ambiental colaborativo - que transfere ao Judiciário a ampliação do contraditório e dos direitos participativos em matéria ambiental, fomentando as noções de gestão socioecológica.

12. O caso prático estudado, a ACP da Lagoa da Conceição, foco do quarto capítulo, é um evidente processo estrutural ambiental, decorrente de um litígio ambiental complexo e

estrutural no ecossistema da Lagoa da Conceição, e com traços colaborativos, além de apresentar na prática as potenciais vantagens do tratamento estrutural, mencionadas no item 10.

13. O caso da ACP da Lagoa é marcado pela adoção de duas medidas participativas e colaborativas, com grande potencial para a valorização dos aspectos do processo estrutural ambiental colaborativo: (i) a postura de *town meeting approach* adotada pelo juízo, com a realização de audiências públicas e a facilitação do diálogo, e (ii) a criação da CJ-PLC, colegiado ambiental destinado a garantir a governança judicial socioecológica do sistema da Lagoa.

14. Existem desafios decorrentes da adoção do modelo estruturante no caso em concreto, especialmente quanto a três pontos.

O primeiro refere-se à postura resistente e pouco colaborativa dos réus, que constantemente opuseram-se à reforma estrutural, e frequentemente se recusaram a participar da comunidade processual de trabalho.

O segundo, às falhas na notificação, publicidade, transparência e publicização dos elementos do processo, que se apresentaram tanto na publicação de simples editais para divulgar vagas destinadas à sociedade civil na CJ-PLC, quanto na falta de adoção de medidas de publicização ativa dos estudos, atos do processo, resultados e debates tidos em reuniões extrajudiciais da CJ-PLC e nas próprias audiências públicas.

O terceiro e último desafio remete às atribuições da CJ-PLC, que acabou resumida a um órgão colegiado com caráter consultivo: útil na elaboração de diagnósticos, na democratização do debate ambiental da Lagoa, e na sugestão de medidas concretas, mas insuficiente para conduzir à reforma estrutural por si, sem o amparo da autoridade subsidiariamente diretiva do Judiciário, diante da resistência, desinteresse e inércia dos entes públicos para a resolução do problema.

15. Em movimento de retorno à teoria, repensando as três questões práticas postas em questão a partir dos desafios do caso concreto, conclui-se:

15.1 Em matéria de colaboração processual e resistência dos réus, é necessária uma estruturação das estratégias de cumprimento, com base nos conceitos de Violin (2023), Sturm (1990) e Buckolz *et al* (1978), a depender da postura dos réus no caso concreto.

O modelo colaborativo será prioritário, devendo ser esperado e incentivado pelo magistrado e pelos interessados. Neste contexto, cabe ao juiz-gestor facilitar o diálogo, promover a participação, estruturar um ambiente propício à negociação e destacar os

incentivos a todos os envolvidos - principalmente aos gestores, que poderão tomar decisões na reforma estrutural e melhorar sua imagem pública.

Mantida uma postura resistente dos réus, cabe ao magistrado avaliar a adoção de estratégias competitivas. Nelas, os demais sujeitos processuais serão responsáveis por manter o andamento da reforma estrutural, mesmo com a falta de colaboração dos réus, ampliando a comunidade de discussão, fomentando contribuições externas e propostas alternativas. Ao mesmo tempo, o juiz poderá induzir o cumprimento das medidas pela junção de incentivos positivos, de sanções (preferencialmente destinadas aos gestores incumbidos da reforma, caso identificáveis), e da pressão social e institucional.

Na insuficiência de todas estas soluções, admite-se uma excepcional, subsidiária e pontual atuação diretiva do magistrado, que deverá preferencialmente seguir o apoio técnico e a participação de especialistas. A mera possibilidade de adoção desta postura, ainda que não concretizada, já servirá como forma de incentivar o réu a cooperar com a reforma estrutural.

15.2 No que diz respeito aos níveis de pré-participação (notificação e informação), é necessário repensar e ampliar os meios tradicionais de notificação e informação em processos estruturais - que demandam mecanismos que assegurem a participação e transparência.

A notificação deve considerar sempre o seu potencial em atingir o grupo (ou os grupos) a que se destina, e fixar prazo razoável para a intervenção do interessado. Para isso, é viável que se adote qualquer conjunto de meios legais e moralmente admitidos para a divulgação, e há um espaço criativo à disposição do Judiciário.

Mecanismos tradicionais como editais e publicações em diário oficial são majoritariamente insuficientes para cumprir tal fim, devendo ser valorizada a utilização de novas tecnologias. É possível a adoção de notificações direcionadas ou por amostragem, e recomenda-se a utilização simultânea de meios amplos e medidas pontuais e direcionadas. Redes sociais, sites, aplicativos, panfletos, divulgações em rádios locais, redes de televisão, ou em faturas de consumo, além da criação de um banco de dados amplo sobre processos estruturais já ajuizados são apenas algumas das medidas possíveis para tanto.

Quanto à informação, engloba a transparência ativa, passiva e reativa, com a exigência de que sejam divulgados dados completos, fundamentados e de forma acessível. Só assim é possível que exista participação qualificada e efetiva, *accountability* da atuação dos gestores, e controle social de suas decisões.

Nos processos estruturais ambientais, a publicidade deve ser expandida, com a ampla, ativa e contínua publicização dos fluxos informativos para além da simples publicidade do processo, garantindo a possibilidade de os interessados ter acesso a (e pleitear a produção de)

informações verdadeiras, completas, tempestivas e compreensíveis sobre o litígio. Para isso, valoriza-se a adoção de instrumentos especiais de participação, como audiências públicas, colegiados ambientais, *amicus curiae* e especialistas.

15.3 O exame dos comitês ambientais judiciais em meio às reformas estruturais revela uma difícil providência: a necessidade de equilibrar participação e efetividade decisória. Para isso, não se pode admitir que colegiados ambientais se limitem a simples espaços de escuta passiva. É necessário que a participação seja instrumental, e voltada à concretização da reforma estruturante.

Os colegiados devem estar inseridos, de forma efetiva, nas estratégias de cumprimento da reforma estrutural: promovendo a colaboração entre gestores e interessados; sugerindo soluções em dinâmicas competitivas; ou assessorando tecnicamente o juízo nas pontuais hipóteses de atuação subsidiariamente diretiva.

16. O modelo de propositura da ACP estrutural da Lagoa da Conceição a partir dos esforços de discentes e docentes da UFSC é um exemplo positivo, que pode ser replicado por outras universidades em litígios ambientais locais relevantes - inclusive no âmbito da própria Universidade Estadual de Ponta Grossa, por meio do Projeto de Pesquisa “Aspectos teóricos e práticos do controle judicial na proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, atualmente em fase de apuração das questões ambientais relevantes em Ponta Grossa.

17. Com as respostas de retorno à teoria trazidas no item 15, e ao longo da pesquisa, o trabalho traz contribuições práticas (pesquisa translacional em Direito), para o caso estudado e para outros processos futuros.

A análise do caso para estudo, em forte conexão à proposta do Mestrado Profissional em Direito, apresentou os desafios, riscos, fragilidades e lições aprendidas (Pinto Jr., 2018). Também indicou sugestões práticas para o caso da Lagoa, que remetem à proposta de generalização do item 15 e que ora se resumem, na mesma ordem apresentada.

Como apontado na introdução, estas sugestões, com a íntegra deste trabalho, serão remetidas à Justiça Federal de Santa Catarina, na forma de recomendação interinstitucional, no intuito de contribuir com a condução futura do processo estudado:

17.1 É de suma importância repensar a adoção de estratégias de cumprimento da decisão estrutural, para evitar que a postura não colaborativa dos réus seja empecilho à solução do problema.

Para isso, dada a recalcitrância dos réus, mesmo na tentativa de adotar posturas colaborativas e competitivas, sugere-se que deveria ser admitida ao magistrado a possibilidade de adotar postura subsidiariamente diretiva, de forma pontual e subsidiária.

17.2 É recomendável ampliar as formas de publicidade, publicização e transparência no caso.

Sugere-se, no campo da notificação dos interessados, que haja nova tentativa de trazer ao debate os grupos que deveriam ocupar cadeiras na CJ-PLC, pelas vagas editais, mas não manifestaram interesse.

Nessa nova tentativa, sugere-se, além da ampliação do prazo para inscrição, a adoção de meios mais criativos e direcionados para a notificação de cada grupo. A exemplo: ao empresariado local, a notificação direta de associações, a divulgação em jornais regionais, o envio a estabelecimentos cadastrados nos órgãos municipais, por amostragem; às comunidades tradicionais e de pescadores, a distribuição de materiais informativos, a divulgação em rádios locais, e a notificação de entidades públicas de defesa dos grupos.

Quanto à informação, é recomendável a adoção de meios mais amplos que a simples disponibilização nos autos para divulgar os atos do processo - como a divulgação no site previsto em Regimento Interno. Sugere-se a divulgação da íntegra das reuniões da CJ-PLC, e das audiências públicas do processo.

17.3 A CJ-PLC, embora de suma importância à democratização do debate, não pode ser resumida a um espaço de escuta passiva.

Como sua função já foi limitada a um colegiado consultivo, recomenda-se que seja reinserida a Câmara à reforma estrutural, como parte integrante das estratégias de cumprimento: para debate e execução de estratégias colaborativas; para a sugestão de soluções, no modelo competitivo; ou para assessorar o juízo, caso recorra à adoção de uma postura subsidiariamente diretiva (recomendada no item 17.1).

Estabelecidas essas conclusões, com todos estes elementos e considerações, o trabalho, então, responde, ao menos de forma provisória e passível de complementação futura, ao objetivo geral: o processo estrutural colaborativo tem o potencial de servir como instrumento adequado de resolução de litígios ambientais complexos como o caso da Lagoa da Conceição, de forma democrática e participativa. Mas não sem enfrentar muitos desafios.

A pesquisa demonstra que o processo estrutural tem campo amplo e base teórica instrumental para realizar, de forma colaborativa, legítima e adequada, as promessas da Constituição Dirigente, evitando a estagnação ou retrocesso em matéria ambiental, e realizando os escopos do processo.

Ainda revela a correspondência entre este modelo e as máximas da proteção ao meio ambiente, que clama por novos instrumentos processuais para a defesa dos litígios ambientais e climáticos.

Por outro lado, também demonstra que a situação doutrinária ideal, em que há, por exemplo, uma perfeita representação dos interessados; e na qual os réus têm constante interesse em contribuir e participar da reforma estrutural, muitas vezes não condiz com a realidade.

Para responder aos problemas desta complexa situação, as considerações deste trabalho evidentemente não são finais, nem definitivas, mas pretendem estabelecer as possíveis pistas e marcos para o exame de um processo estrutural ambiental colaborativo, com bases na instrumentalidade do processo - e, ao mesmo tempo, contribuir para o caso prático estudado, e a outros futuros.

Resta às pesquisas futuras, que ainda têm campo amplo e fértil (e muitos desafios) para análise, continuar a trilhar a formação deste novo paradigma processual.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. O dito e o não-dito sobre a instrumentalidade do processo: críticas e projeções a partir de uma exploração hermenêutica da teoria processual. **Revista de Processo**, vol. 166, 2008.
- ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. Ativismo judicial e instrumentalidade do processo. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 242, p. 21-47, 2015.
- ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Portaria Normativa AGU nº 194 de 10 de setembro de 2025**. Brasília, DF, 2025.
- ANDRADE, Agenor de. **A atuação judicial nos processos estruturais**: análise da técnica do saneamento compartilhado como instrumento de efetividade. Londrina: Thoth, 2023.
- ANDREATINI, Livia Losso. DELLÊ, Felipe. Processo estrutural ambiental e litigância climática no Supremo Tribunal Federal: “nem tanto ao mar, nem tanto à terra”. In: CIRNE, Mariana Barbosa; DANTAS, Andrea de Quadros; QUINTAS, Fábio Lima (org.). **Ações estruturais ambientais e climáticas**. Brasília: IDP, Escola Superior da Advocacia-Geral da União, 2025.
- ANTUNES, Denise. Demandas estruturais e o magistrado inserido no modelo cooperativo de processo. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, v. 8, p. 1-28, 2024.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 19. ed rev e atual., São Paulo: Atlas, 2017.
- ARAÚJO, Eliane Pires. O controle judicial de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais sociais. **Revista de Doutrina e Jurisprudência**, ano 51, 107 (1), p. 168-185, 2015.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Direito Processual Civil brasileiro. **Revista de Processo**, vol. 225, p. 389-410, 2013.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, vol. 29, n. 1-2, p. 70-79, 2017.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, p. 800-824, 2019.
- ARENHART, Sérgio Cruz; Osna, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – processos estruturais e separação de poderes. **Revista de Processo**. São Paulo. Editora RT, vol. 331. ano 47 p. 239-259, 2022a.
- ARENHART, Sérgio Cruz; Osna, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais - “processos estruturais” e “segurança jurídica”. **Revista de Processo**. São Paulo: Editora RT, vol. 330, p. 239-259, 2022b.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de Processo Estrutural**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Primeiras observações para a compreensão do processo estrutural no âmbito privado. In: BALAZEIRO, Alberto Bastos; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (Org.). **Novos Horizontes do Processo Estrutural**. Londrina: Thoth, p. 415-445, 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Relendo o princípio da demanda: a congruência sob o crivo da proporcionalidade processual**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

ASSUNPÇÃO, Maysa Gabrielly de; TAWFEIQ, Reshad. Entidades de Infraestrutura Específica como medida de cumprimento nos processos estruturais: um estudo de caso da fundação RENOVA. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, v. 8, p. 1-26, 2024.

BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. A participação social na construção do direito ambiental global. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, vol. 14, n. 3, p. 79-104, 2017.

BARROS, Felipe Azevedo. **Medidas estruturais para a racionalização da judicialização da saúde no Brasil**: reunião de demandas e julgamento universal. 2024. Dissertação (Mestrado), Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BEAUCHAMP, Tom Lamar. CHILDRESS, James Franklin. **Principles of Biomedical Ethics**. 5ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2001.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Instrumentalismo e garantismo: visões opostas do fenômeno processual? In: NETO, Edgard Audomar. et al. (org). **Processo Civil Contemporâneo**: Homenagem aos 80 anos do Prof. Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela provisória analisada à luz das garantias constitucionais da Ação e do Processo**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2021.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. 4. ed. Curitiba: Editora Direito Contemporâneo, 2024.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 36, n. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERGALLO, Paola. *Justice and Experimentalism: The Judiciary's Remedial Function in Public Interest Litigation in Argentina*. SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política), Panel 4: The Lawyer's Role, 2005.

BERGALLO, Paola. "Mendoza": una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. In: GARGARELLA, Roberto (org.). **Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, p. 245-291, 2014.

BERTOLDI, Márcia Rodrigues. DAMASCENO, Ádria Tábita de Moraes. O princípio da solidariedade intergeracional como fundamento da governança transnacional ambiental. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 5, n. 11, 2018.

BERTOLDI, Márcia Rodrigues; SCHONHOFEN, Vivian Pinheiro. A solidariedade intergeracional ambiental e o processo estrutural como instrumentos para a contenção do Estado de Coisas Inconstitucional ambiental. **Revista Catalana de Direito Ambiental**, v. 13, n. 1, p. 1-37, 29 jun. 2022.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, vol. 3 n. 3, set./dez, 2020.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas Estruturais: Flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, vol.1, p. 155-178, 2021.

BOCHENEK, Antônio César. Processo Estrutural para o Processo Civil de Interesse Público. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, v. 6, p. 26-42, 2022a.

BOCHENEK, Antônio César (org). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**. Brasília: Enfam, 2022b. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/>. Acesso em 10 nov. 2023.

BOCHENEK, Antônio César. Processo Civil de interesse público – processo estrutural e estratégico. **Revista Justiça & Cidadania**, 2023.

BOCHENEK, Antônio César; FERREIRA, Samuel Lenin Godoy. **Efeitos do processo estrutural na perspectiva da comissão de soluções fundiárias**. Curitiba: Juruá, 2025.

BOCHENEK, Antônio César; SPAGNOLLI, Diego Reschette. Demandas Ambientais Complexas e Processo Estrutural: o Caso da Poluição Hídrica da Lagoa da Conceição. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, v. 124, p. 90-107, 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. ed São Paulo: Malheiros, 2004.

BRAGA, Paula Sarno. Primeiras reflexões sobre uma teoria do fato jurídico processual: plano da existência. **Revista de Processo**. vol. 148, 2007.

BRANCO, Carolina Nobre Castello; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. Ativismo judicial e instrumentalidade do processo: um diálogo com Georges Abboud e Guilherme Lunelli a partir da obra de Cândido Rangel Dinamarco. **Revista Quaestio Iuris**, vol. 13, n. 2, 2020.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em 10 jan 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.079, de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em 10 out 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Petição 3.388-4**. Requerente: Augusto Affonso Botelho Neto. Requerido: União. Relator: Min. Carlos Britto, 19 de março de 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur180136/false>. Acesso em 15 nov 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 09 mar 2026.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 739.151/PI**. Agravante: Estado do Piauí. Agravado: Ministério Público do Estado do Piauí. Relator: Min. Rosa Weber, 27 de maio de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur267126/false>. Acesso em 23 jun 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em 29 ago 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 592.581/RS**. Recorrente: Ministério Público do Rio Grande do Sul. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 01 fev. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2637302>. Acesso em 23 jun 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça.. **Súmula 618**. Corte Especial, 24 out 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 862.137**. Agravante: União. Agravado: Universidade Federal de Pernambuco. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 10 out de 2020a. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433716/false>. Acesso em 23 jun 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.854.847/CE**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Recorrido: Município de Fortaleza. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 02 de junho de 2020b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901607463&dt_publicacao=04/06/2020. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 60**. Decisão Monocrática proferida pelo Min. Roberto Barroso, em 28 jun 2020c.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (6ª Vara Federal de Florianópolis). **Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200/SC**. Decisão interlocutória disponibilizada em 12 de junho de 2021a.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (6ª Vara Federal de Florianópolis). **Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200/SC**. Petição inicial, 2021b.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento nº 5029519-48.2021.4.04.0000/SC**. Agravante: CASAN. Agravados: Associação Pachamama e outros. Relator Des. Federal Victor Luiz dos Santos Laus, 01 de dezembro de 2021c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Incidente de Assunção de Competência nº 13 no Recurso Especial nº 1.857.098**. Recorrente: Ministério Público do Mato Grosso do Sul. Recorrido: Município de Campo Grande. Relator Min. Og Fernandes, 11 de maio de 2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201857098>. Acesso em 15 out 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 684.612/RJ**. Recorrente: Município do Rio de Janeiro. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 03 de julho de 2023. Tema 698. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>. Acesso em 25 jun 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Boletim administrativo 9.244, Ato número 03**. Institui Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. 12 de abril de 2024a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Redator do acórdão: Min. André Mendonça, 14 de março de 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=6001474&ext=RTF>. Acesso em: 06 jan 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em 16 de abr 2025a.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **SISTCON - Sistema de Conciliação da 4ª Região - Demandas Estruturais**. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4585. Acesso em: 16 abr 2025b.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento 039438-56.2024.4.04.0000**. Agravante: CASAN. Agravados: Associação Pachamama e outros. 11ª Turma. Relatora: Des. Ana Cristina Ferro Blasi, 30 abr 2025c.

BRAZ, Thales do Valle. **A função da prova no processo estrutural: sintoma, prognose e tratamento**. 2025. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCKHOLZ, Robert E.; COOPER, Daniel J.; GETTNER, Alan; GUGGENHEIMER, Joan; ROSENTHAL, Edward S.; ROTENBERG, Mark B. *The remedial process in institutional reform litigation*. **Columbia Law Review**, vol. 78, n. 4, p. 784-929, 1978.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Quatro Perguntas e Quatro Respostas sobre o Amicus Curiae**. 2008. Disponível em: <https://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/022.pdf>. Acesso em: 20 fev 2026.

CABRAL, Antonio do Passo. Pelas asas de Hermes: a intervenção do *amicus curiae*, um terceiro especial. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 234, p. 111-141, 2003.

CABRAL, Antonio do Passo. **Jurisdição sem decisão: non liquet e consulta jurisdicional no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

CABRAL, Antonio do Passo. Delegação de competência no processo estrutural. **Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 123-167, jan./jun. 2024.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, vol. 287, p. 445-483, 2019.

CALAMANDREI, Piero. **Opere Giuridiche. Volume III. Diritto e processo costituzionale**. Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Giurisprudenza. Roma: RomaTrePress, 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Dimensão processual do princípio do devido processo Constitucional. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, vol. 1, p. 17-33, 2015.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 2 ed., São Paulo: Atlas, 2016.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; SANTIN, Valter Foletto; LOUREIRO, Caio Márcio. Processo civil contemporâneo: a cooperação processual como estrutura do modelo constitucional e convencional de processo. **Revista da AJURIS** – Porto Alegre, v. 50, n. 155, Dezembro, 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARVALHO, Luciana Benassi Gomes. A resistência ao instrumentalismo e o contumaz silêncio do mainstream. Coluna Garantismo Processual, **Contraditor**, 2021.

CARVALHO FILHO, Antônio. Pequeno Manual Prático para o debate instrumentalistas (e afins) vs garantistas processuais. **Coluna Garantismo Processual**, 2019.

CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático**: participação, publicidade e justificação. Belo Horizonte: Fórum, 2024a.

CASIMIRO, Matheus. O Judiciário como fórum de protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais? In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, p. 1.087-1.110, 2024b.

CASIMIRO, Matheus. *Contempt of court*: a importância de medidas coercitivas no processo estrutural. **Suprema - Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 169/200, 2024c.

CARMO, Carlos Roberto Souza; CARMO, Renata de Oliveira Souza. Casos para estudo: uma proposta didático-pedagógica aplicada ao ensino do conteúdo das normas de formatação de trabalho científico. **Cadernos da Fucamp**, v. 15, n. 22, p.108-128, 2016.

CAÚLA, Bleine Queiroz. RODRIGUES, Francisco Lisboa. O Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental. **Revista de Direito Público Contemporâneo**, Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 2, v. 1, n. 2, p. 136, julho/dezembro 2018.

CHAYES, Abram. *The role of the judge in public law litigation*. **Harvard Law Review**, vol. 89, n. 7, p. 1.281-1.316, 1975-1976.

CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO (CJ-PLC). **Regimento Interno da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição**. Florianópolis, 2022. Disponível em: [https://noticias.paginas.ufsc.br/files/2022/11/EDITAL-N%C2%BA-2.2022. GR-ANEXO.pdf](https://noticias.paginas.ufsc.br/files/2022/11/EDITAL-N%C2%BA-2.2022_GR-ANEXO.pdf). Acesso em: 22 out. 2024.

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição Econômica Bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: Edufpi, 2020.

COLAÇO, Thais Luzia; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. Sociedade da informação: comunidades tradicionais, identidade cultural e inclusão tecnológica. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, vol. 1, n. 1, p. 207-230, 2010.

COMDEMA (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Florianópolis). **Resolução nº 001/2025**. Dispõe sobre as diretrizes ambientais para o enquadramento progressivo da qualidade da água da Lagoa da Conceição e dá outras providências.

CONSALTER, Zilda Mara. Pesquisa translacional: um caminho democrático e criativo para a ciência jurídica. In: SILVA, Eliezer Gomes; CORRÊA, Murilo Duarte Costa (org.). **Direito Translacional: simbioses teorias-práticas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, p. 89-106, 2024

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução Nº 350 de 27/10/2020**. Brasília, DF, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução Conjunta nº 02 de 22/06/2011**. Brasília, DF, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Recomendação Nº 163 de 16/06/2025**. Brasília, DF, 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Recomendação de Caráter Geral nº 05/2025**. Brasília, DF, 06 de agosto de 2025.

CORTÊS, Osmar Mendes Paixão. Processo Estrutural - uma evolução do processo? In: BALAZEIRO, Alberto Bastos; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (Org.). **Novos Horizontes do Processo Estrutural**. Londrina: Thoth, p. 391-402, 2024.

COSTA, Henrique Araújo; COSTA, Alexandre Araújo. Instrumentalismo x Neoinstitucionalismo: uma avaliação das críticas neoinstitucionalistas à teoria da instrumentalidade do processo. **Revista Brasileira de Direito Processual (RBDPro)**. v. 18, n. 72, 2010.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. **Mais dez senões do Processo Estrutural**. 2025. Disponível em: <https://juridicamente.info/mais-dez-senoes-do-processo-estrutural/>. Acesso em 20 out. 2025.

CRUZ, Anna Nachtigall da; PINTO, Emanuele Koschier; MILANI, Idel Cristiana Bigliardi. Condições ecológicas da Lagoa da Conceição (SC) e proposição de medidas para sua recuperação ambiental. In: PACHECO, Clecia Simone; SANTOS, Reinaldo Pacheco dos; VEJA, Maria de Lourdes(org.). **Direito, Meio Ambiente e Ecologia Humana**. Vol. 01, Guarujá: Científica Digital, p. 121-138, 2023.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera; CORTESE, Tatiana Tucunduva Philippi. O desastre “nada natural” na Lagoa da Conceição e o Direito. **Jornal da USP**, 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/o-desastre-nada-natural-na-lagoa-da-conceicao-e-o-direito/>. Acesso em 14 nov. 2023.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIAS, Jean Carlos. **O Controle judicial de políticas públicas**. 3. ed, Salvador: JusPodivm, 2025.

DIDIER JR., Fredie. Os três modelos de Direito Processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 49, jul/set 2013.

DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antônio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Por uma nova teoria dos Procedimentos Especiais: dos procedimentos às técnicas**. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR.; Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, vol. 75, p. 101-136, 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros/JusPodivm, 2022.

DUARTE, Verônica Rangel. **As técnicas do processo estrutural na efetivação da tutela jurisdicional contra o ilícito ambiental**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPOLADOR, Rita de Cássia Resqueti Tarifa. **Manipulação genética humana: o controle jurídico da utilização de embriões em pesquisas científicas**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

FABRIS, Isabella. **O princípio da gestão processual como mecanismo para construção de um processo civil cooperativo à luz do Estado Democrático de Direito**. Dissertação (mestrado) - Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, 2018.

FACHINELLO, João Antônio Tschá. Subclassing em ações coletivas: a segmentação da classe em subgrupos, a partir da experiência estadunidense. **Revista de Processo**, v. 326, p. 283-312, 2022.

FERRARO, Marcela Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FERRARO, Marcela Pereira. Litígios Estruturais: algumas implicações da publicidade do processo. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, p. 967-983, 2024.

FERRAZ, Taís Schilling. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões; menos protagonismo. IN: REICHEL, Luis Alberto.; JOBIM, Marco. Félix. (Org.). **Coletivização e Unidade do Direito**. 1. ed. Londrina: Thoth Editora, v. 1, p. 513-526, 2019.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 79, p. 257-272, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v23n79/10857.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

FISHER, Louis. *Constitutional Interpretation by Members of Congress*, **North Carolina Law Review**, v. 63, p. 707-747, 1985.

FISS, Owen. *The Forms of Justice*. **Harvard Law Review**. vol. 93, n. 01, p. 01-58, 1979.

FISS, Owen. *Two models of adjudication*. In: **How Does the Constitution Secure Rights?** GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A (org.). AEI Studies. 1985.

FISS, Owen. Contra o Acordo. In: FISS, Owen. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. São Paulo: RT, 2004.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Enunciado n. 373**. V FPPC, Vitória, 2015.

FREITAS, Leonardo Buissa; MOTA, Márcia Oliveira Alves da. Tecendo diálogos: uma análise da ética do discurso de Jürgen Habermas nos processos estruturais. **Revista de Gestão e Secretariado**, vol. 15, n. 7, p. 01-18, 2024.

FULLER, Lon Luvois. *The Forms and Limits of Adjudication*. **Harvard Law Review**. vol. 92, n. 02, p. 358-409, 1978.

FULGÊNCIO, Henrique Augusto Figueiredo; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva; ROCHA, Maria Helena Martins. O papel do Supremo Tribunal Federal no combate às omissões estatais em matéria ambiental. In: CIRNE, Mariana Barbosa; DANTAS, Andrea de Quadros; QUINTAS, Fábio Lima (org.). **Ações estruturais ambientais e climáticas**. Brasília: IDP, Escola Superior da Advocacia-Geral da União, 2025.

GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado Social. **Revista Digital de Direito Administrativo**. Ribeirão Preto, vol. 5, n. 1, p. 99-141, 2018.

GARCEZ, Gabriela Soldano. A aplicabilidade do princípio da solidariedade intergeracional, frente à dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana. **Revista Eletrônica do Ministério Público de Goiás**, n. 2, p. 147-160, dez. 2012.

GARCIA, Thais Carraro. **Condução dialógica de um processo estrutural: a influência do julgador para a construção de uma ampla arena de debate**. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIDI, Antônio. **A Class Action como instrumento de tutela coletiva dos direitos**: as ações coletivas em uma perspectiva comparada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 3, 2021.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica processual e teoria do processo**. Rio de Janeiro: Aide, 1 ed., 1992.

GORDILHO, Heron José de Santana; OLIVEIRA, Thiago Pires. Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 51, Número 204, 2014

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: a interpretação e crítica. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Modernidade do direito processual brasileiro. **Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo**, v. 88, p. 273-298, 1993.

GRUPO TÉCNICO DE TRABALHO DA CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO (GT da CJ-PLC). **Recomendação nº 1**. 2024. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/sc/sala-de-imprensa/noticias-sc/camara-judicial-recomenda-a-prefeitura-medidas-para-preservacao-da-lagoa-da-conceicao-em-florianopolis-sc>. Acesso em: 10 jul. 2024.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexões sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

HELLWIG, Sabrina Wiegand. **A participação técnica e social no processo estrutural**: uma análise a partir da Ação Civil Pública da Lagoa da Conceição - Florianópolis/SC. Londrina: Thoth, 2025. *E-book*.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HODECKER, Maísa; FELIPPE, Maíra Longhinotti; BOUSFIELD, Andréa Barbará da Silva. “Um desastre anunciado”: Representações sociais de atingidos pelo desastre socioambiental da Lagoa da Conceição/SC. **Psicologia e Saber Social**, n. 14, p. 241-275, 2025.

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas estruturantes: origem em *Brown v. Board of education* (I e II). In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 1.017-1.034.

KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. A colaboração dos sujeitos processuais na construção da decisão judicial e o contraditório como “influência”, p. 429 In: **Novo CPC, doutrina selecionada, vol. 1: parte geral**. DIDIER JR, Fredie (org.), Salvador: Juspodivm, 2015, p. 425-435.

LAGO, Laone. O estado de coisas inconstitucional ambiental como litígio estrutural socioambiental. **Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 341-371, 2025.

LAMEGO, Gustavo Cavalcanti. **Técnicas de Cooperação Judiciária aplicadas a processos estruturais**. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

LEAL, Rogério Gesta.. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais como elementos operativos-constitutivos do Estado Democrático de Direito no Brasil**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

LEAL, Rosemiro Pereira. Garantismo Processual e Direitos Fundamentais Líquidos e Certos. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, v. IV, 1º sem. 2005.

LEITE, José Rubens Morato; VIANA, Iasna Chaves. A ação civil pública da lagoa da conceição: perspectivas de governança ecológica sistêmica. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 13, n 2, 2023.

LEITE, José Rubens Morato; BAHIA, Carolina Medeiros; CODONHO, Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira; PEIXOTO, Bruno Ferreira. Irresponsabilidade organizada na gestão ambiental do poder público: Lagoa da Conceição em Florianópolis. In: LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely; BAHIA, Carolina Medeiros (org.). **Direito Ecológico na Prática: ação estrutural da Lagoa da Conceição**. 1. ed. Blumenau, SC: AmoLer Editora, 2023.

LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely; BAHIA, Carolina Medeiros (org.). **Direito Ecológico na Prática: ação estrutural da Lagoa da Conceição**. 1. ed. Blumenau, SC: AmoLer Editora, 2023.

LIMA, Rayane Ayres. Mas realmente precisamos de uma Lei do Processo Estrutural? **Revista Consultor Jurídico**, 2024. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2024-set-10/mas-realmente-precisamos-de-uma-lei-do-processo-estrutural/> Acesso em 19 jan 2025.

LIMA, João Felipe Train de. Instrumentalismo e garantismo no processo civil: seria possível propor um arranjo conciliatório? **Revista Brasileira de Direito e Justiça / Brazilian Journal of Law and Justice**. v. 7, p. 1-24, 2023.

LINKE, Micaela. **Processos estruturais e litígios ambientais de despoluição hídrica**: em busca da promoção do equilíbrio ambiental por meio do Processo Civil. Londrina: Thoth, 2024.

LUTZKY, Daniela Courtes. O Poder Judiciário no processo ambiental. In: ROCHA, Mariângela Guerreiro Milhóranza da. et al (org.). **Temas relevantes de Direito Ambiental**: Estudos em homenagem ao Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet, Londrina: Thoth, 2021.

MACHADO, Marcos Aurélio. **Avaliação da influência do crescimento populacional na balneabilidade da Lagoa da Conceição**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Engenharia Sanitária e Ambiental) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito à informação ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 21, n. 84, 1984.

MARANHÃO, Clayton Albuquerque. O dever constitucional da fundamentação da sentença e o novo Código de Processo Civil Brasileiro de 2015: estudo de caso a respeito dos precedentes judiciais em matéria constitucional e o padrão máximo de fundamentação no direito brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro. Ano 10, vol. 17. n. 2. Julho a Dezembro de 2016.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais): características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro**. 2018. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

MARÇAL, Felipe Barreto. Deveres Cooperativos do magistrado no processo estruturante. **Civil Procedure Review**, v. 10, p. 77-99, 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**: teoria do processo civil, volume 1. 5ª ed, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MERLINSKY, María Gabriela. *Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: la causa Riachuelo*. **Revista Direito e Práxis**, v. 07, n. 14, , p. 397-420, 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Referencial para Desenvolvimento e Uso Responsáveis de Inteligência Artificial na Educação**. 1. ed., Brasília, 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Ministério Público do Paraná e Município de Ponta Grossa firmam acordo para reparação ambiental por construções às margens da Represa Alagados**. Ponta Grossa, 25 jan 2024. Disponível em: <https://mppr.mp.br/Noticia/Ministerio-Publico-do-Parana-e-Municipio-de-Ponta-Grossa-firmam-acordo-para-reparacao>. Acesso em: 18 jan 2026.

MITIDIERO, Daniel. **A colaboração no processo Civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos**, São Paulo: RT, v. 14, 2009

MITIDIERO, Daniel. Processo justo, colaboração e ônus da prova. **Rev. TST**, Brasília, vol. 78, no 1, jan/mar 2012.

MITIDIERO, Daniel. Princípio da colaboração. In: BUENO, Cassio Scarpinella; NETO, Olavo de Oliveira (Coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo 3, 2 ed. São Paulo: Editora PUCSP, 2021.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **“O Problema da ‘Divisão do Trabalho’ entre Juiz e Partes: Aspectos Terminológicos”**, Temas de Direito Processual. São Paulo: Saraiva, p. 35-44, 1989.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O processo civil contemporâneo: um enfoque comparativo. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 24, 2003.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O Neoprivatismo no processo civil. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, v. 26, p. 197-210, 2004.

MOSCOW, Cyril. *Constitutional Law - Due Process - Adequacy of Notice by Publication*. **Michigan Law Review**, vol. 55, issue 7, 1957.

NATIONAL INSTITUTE OF CORRECTIONS (Estados Unidos). **Handbook for Special Masters - judicial version**. 1983. Disponível em: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/handbook-special-masters-judicial-version>. Acesso em 21 out 2025.

NDMAIS. **Rompimento de estrutura da Casan deixa avenida das Rendeiras, em Florianópolis, submersa**. 2021. Disponível em: <https://ndmais.com.br/seguranca/rompimento-de-estrutura-da-casan-deixa-avenida-das-rendeiras-submersa/>. Acesso em: 03 fev 2026.

NDMAIS. **Desastre ambiental na Lagoa da Conceição completa cinco anos**. 2026. Disponível em: <https://ndmais.com.br/seguranca/lagoa-da-conceicao-desastre-completa-cinco-anos-neste-domingo-25/>. Acesso em: 03 fev 2026.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A importância do experimentalismo democrático nos processos estruturais: uma análise da experiência argentina a partir do caso Mendonza. **Revista Juris Poiesis**, Rio de Janeiro. v. 25, n. 37, p. 81-110, 2022.

NUNES, Dierle José Coelho. **Comparticipação e policentrismo - horizontes para a democratização processual civil**. Tese (doutorado), Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. **Os direitos fundamentais à efetividade e à segurança em perspectiva dinâmica**. Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco, n. 01, p. 57-74, 2008.

ONU. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano** (Declaração de Estocolmo). Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972.

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992.

OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “praticalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, n. 02, p. 251-278, 2020.

OSNA, Gustavo. Nem “Tudo”, Nem “Nada” – Decisões Estruturais e Efeitos Jurisdicionais Complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix. OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2024.

OST, François. *Júpiter, Hércules, Hermes: três modelos de juez*. Tradução de Lifante Vidal. **DOXA. Cuadernos De Filosofía Del Derecho**, (14), 169–194, 1993.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. Instrumentalidade do Processo e Devido Processo Legal. **RDC** nº 7, set-out 2000.

PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. Fundamentos jurídico-políticos da governança socioecológica para a Lagoa da Conceição: reinventando o Direito Ambiental por meio do processo estrutural. In: LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely; BAHIA, Carolina Medeiros (org.). **Direito Ecológico na Prática: ação estrutural da Lagoa da Conceição**. 1. ed. Blumenau, SC: AmoLer Editora, 2023.

PEREIRA, César Manuel Granda. Medidas estruturantes em conflitos ambientais complexos: análise do CEJUSC Ambiental do TRF-2. Dissertação (Mestrado). ENFAM. Brasília, 2025. No prelo. Cedido pelo autor.

PINTO JR., Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito GV**, v. 14, n.1, p. 27-48, 2018.

PUGA, Mariela. *La realización de derechos en casos estructurales. Las causas ‘Verbitsky’ y ‘Mendoza’*. Buenos Aires: Universidad de Palermo Publicaciones, 2008.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RBS. **O novo mapa da Lagoa da Conceição**. Disponível em: https://www.clicrbs.com.br/sites/swf/plano_diretor/lagoa.html. Acesso em: 02 fev 2026.

RIAL, Carmen Silvia. **Mar de dentro: a transformação do espaço social na Lagoa da Conceição**. 1988. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1988.

RIAL, Carmen Silvia; COUTO, Isabel Pinheiro de Paula. Lagoa da Conceição: Perspectivas Históricas, Contexto Cultural, Paisagístico e Econômico. In: LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely; BAHIA, Carolina Medeiros (org.). **Direito Ecológico na Prática: ação estrutural da Lagoa da Conceição**. 1. ed. Blumenau, SC: AmoLer Editora, 2023.

ROQUE, Andre Vasconcelos; JUNIOR, Zulmar Duarte de Oliveira; JOBIM, Marco Félix. A era dos processos estruturais? **Revista Migalhas**, 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/414421/a-era-dos-processos-estruturais>. Acesso em 15 abr 2025.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1.016-1.101, fev. 2004.

SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. **ONG Costa Legal and others vs. Municipality of Florianópolis and others**. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/ong-costa-legal-and-others-vs-municipality-of-florianopolis-and-others/>. Acesso em 29 jun 25.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 1.808, de 29 de dezembro de 2000.** Cria o Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição.

Disponível em:

http://www.cadastro.aguas.sc.gov.br/sirhsc/conteudo_visualizar_dinamico.jsp?idEmpresa=29&idMenu=289. Acesso em: 03 fev 2026.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 2.030, de 29 de janeiro de 2001.** Aprova o Regimento Interno do Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição. Disponível em:

http://www.cadastro.aguas.sc.gov.br/sirhsc/conteudo_visualizar_dinamico.jsp?idEmpresa=29&idMenu=289. Acesso em: 03 fev 2026.

SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. **Processo estrutural: controle jurisdicional de políticas públicas.** São Paulo: Almedina, 2021.

SANTOS, Adriana Timóteo dos. **O Tonel das Danaides: Judicialização e políticas públicas de saúde no Brasil – Uma contribuição a partir da Teoria dos Diálogos Institucionais.** Tese (Doutorado) - Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2018.

SANTOS, Adriana Timoteo dos; ROCHA, Alexandre Almeida; RENTZ, Alisson Fernando de Anhaia. O processo estrutural em políticas públicas sob a ótica da legitimidade por reflexividade. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, v. 6, p. 122-138, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. **Boletim da Faculdade de Direito**, v. 82, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e deveres de proteção climática na Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 108, p. 77-108, out-dez, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental.** 5 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2025.

SCHONHOFEN, Vivian Pinheiro. **Processo estrutural e estado de coisas inconstitucional ambiental: um estudo de caso na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.** Londrina: Thoth, 2023.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. **A&C - R. de Dir. Administrativo & Constitucional.** Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39 ed., São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 7. ed, São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Eliezer Gomes da. Direito translacional: teorias e práticas jurídicas em interface bidirecional a proposta de um novo mestrado em Direito na UEPG. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 8, n.48, p. 236-248, 2021.

SILVA, Alice Cristina da; OLIVEIRA, Luan Valdemiro Alves de; ALEXANDRE, Luan Amaral; RIBAS, Mateus Rocha; DAL PIZZOL, Juliana Lemos; ROCHA, Gustavo; PALMEIRO, Jussara Kasuko; PERIN, Maurício; HOFF, Rodrigo; VERRUCK, Silvani. Suspect screening and quantitative analysis of 165 contaminants of emerging concern in water, sediments, and biota using LC-MS/MS: ecotoxicological and human health risk assessment. **Science of The Total Environment**, v. 963, 2025.

SILVEIRA, Laura Guimarães da; TAWFEIQ, Reshad. O processo estrutural e a implementação de medidas na ADPF 347: o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, v. 8, p. 1-15, 2024.

SORTO, Fredys Orlando. Montesquieu: o espírito geral das leis e o mito da separação dos poderes. **Verba Juris**, ano 3, n. 3, 2004.

SPAGNOLLI, Diego Reschette; FUNES, Maria Luisa. Solidariedade intergeracional nas demandas estruturais ambientais: uma análise à luz da ADPF 708. **Revista Brasileira de Direito e Justiça / Brazilian Journal of Law and Justice**. v. 8, p. 1-15, 2024.

SQUADRI, Ana Carolina; JOBIM, Marco Félix. O publicismo e o privatismo no processo estrutural: o papel do juiz e a audiência pública. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix. OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2024.

STURM, Susan. Resolving the Remedial Dillema: Strategies ou Judicial Intervention in Prisons. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 138, n. 3, 1990.

STURM, Susan. Equality and the Forms of Justice. **University of Miami Law Review**, vol. 58:51, 2003.

TAWFEIQ, Reshad. **Direito ao desenvolvimento e agronegócio: a inconstitucionalidade do modelo agrário brasileiro**. 382f. Tese – Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa/PR, 2019.

TAWFEIQ, Reshad. Incompatibilidades do agronegócio face à ordem ambiental constitucional. **Revista Veredas do Direito**, v. 21, 2024.

TAWFEIQ, Reshad; SPAGNOLLI, Diego Reschette; FUNES, Maria Luisa. O princípio da vedação à inércia da Administração Pública como instrumento de realização da Constituição da República de 1988: reflexões a partir da matéria ambiental e climática. In: SILVA, Eliezer Gomes da; CORRÊA, Murilo Duarte Costa. (Org.). **Direito translacional: simbioses teorias-práticas**. 1 ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, p. 321-349, 2024.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Constituição e Processo: desafios constitucionais da reforma do processo civil no Brasil. In: MACHADO, Felipe Daniel Amorim; OLIVEIRA e Marcelo Andrade Cattoni (Coord.). **Constituição e Processo: A contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 233-264.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF-4). **Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC)**. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4505. Acesso em: 11 fev 2026.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA. **Guia Orientador: reflexão sobre o uso da Inteligência Artificial na Pesquisa Acadêmica**. 2025. Disponível em: <https://www2.uepg.br/profei/novo-guia-orientador-sobre-o-uso-da-inteligencia-artificial-na-pesquisa-academica/>. Acesso em: 10 mar 2026.

UZEDA, Carolina. A função criativa do princípio da boa-fé processual: o dever de revelação do juiz. In: MARINONI, Luiz Guilherme. LEITÃO, Cristina Bichels (org.). **Arbitragem e Direito processual**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

VELLOSO, Adolfo Alvarado. **El Garantismo Procesal**. Coleção *Temas procesales conflictivos 4*. Santa Fe (Argentina): Editorial Juris, 2010.

VERBIC, Francisco. *El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación*. Anales n. 43, **Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales, U.N.L.P.**, v. 43, p. 267-286, 2013.

VERBIC, Francisco. Execução de sentenças em litígios de reforma estrutural na República argentina: dificuldades políticas e procedimentais que incidem sobre a eficácia dessas decisões. Traduzido por Leonardo Silva Nunes e Samuel Paiva Cota. **Revista de Processo**, vol. 305, p. 403-424, 2020.

VIOLIN, Jordão. **Processo coletivo e protagonismo judiciário**: o controle de decisões políticas mediante ações coletivas. Dissertação (mestrado), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

VIOLIN, Jordão. O contraditório no processo coletivo: *amicus curiae* e princípio da cooperação. In: **Repercussões do novo CPC - Processo Coletivo**. ZANETTI JR, Hermes (org.), Salvador:Juspodivm, 2016.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. 1. ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

VIOLIN, Jordão. Holt vs Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix. OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2024a.

VIOLIN, Jordão. Litígios estruturais na Corte Constitucional: momento, legitimidade e estratégias. **Suprema - Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, p. 225-252, 2024b.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourimar. **Processo Coletivo e direito à participação** - técnicas de atuação interativa em litígios complexos. 2. ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, vol. 284, p. 333-369, 2018.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Processo Estrutural - teoria e prática**. 5. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2024a.

VITORELLI, Edilson. Decisões em espiral como técnica de condução de processos estruturais. In: BALAZEIRO, Alberto Bastos; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (Org.). **Novos Horizontes do Processo Estrutural**. Londrina: Thoth, p. 205-222, 2024b.

WATANABE, Kazuo. **Juizado especial de pequenas causas: filosofia e características básicas**. Revista dos Tribunais, v. 74, n. 600, p. 273-277, 1985.

WOLKMER, Antônio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. **Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano**: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. Pensar. Fortaleza, v. 16, p. 371-408, jul/dez 2011.

ZANETI JR., Hermes. O problema da verdade no processo civil: modelos de prova e de conhecimento probatório. In: MITIDIERO, Daniel Francisco (org.). **Introdução do estudo do processo civil**: primeiras linhas de um paradigma emergente. Porto Alegre: Fabris, 2004.

**APÊNDICE A - RELATÓRIO FINAL DO ESTÁGIO DE IMERSÃO PRÁTICO
INSTITUCIONAL**

RELATÓRIO FINAL DO ESTÁGIO DE IMERSÃO PRÁTICO-INSTITUCIONAL

1 INTRODUÇÃO

1.1 DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO DISCENTE

1.1.1 Nome completo: Diego Reschette Spagnolli

1.1.2 Número do registro acadêmico: 240200600004

1.1.3 Endereço completo: Rua João Dembinski, 515, casa 63, Cidade Industrial, Curitiba, Paraná. CEP 81270330

1.1.4 Número de telefone (Whatsapp) e e-mail: 41 98811-1876, 240200600004@uepg.br

1.1.5 Nome do professor-orientador: Reshad Tawfeiq

1.1.6 Linha de Pesquisa: Linha 3 - Teorias e práticas jurídicas na proteção de direitos fundamentais e promoção de políticas públicas.

1.1.7 Título da pesquisa: O PAPEL COLABORATIVO DOS SUJEITOS DO PROCESSO NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS AMBIENTAIS: uma análise prática a partir do caso da ação civil pública da despoluição hídrica da Lagoa da Conceição

1.2 DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE SUPERVISORA

1.2.1 Nome completo: Justiça Federal do Estado do Paraná

1.2.2 Endereço completo: Rua Theodoro Rosas, 1125, Centro - Ponta Grossa/ PR

1.2.3 Número de telefone (fixo e/ou WhatsApp) e e-mail: (42) 3228-4200

1.2.4 Nome completo do representante: Antônio César Bochenek

1.2.5 Função exercida pelo representante: Juiz Federal, Diretor do Foro da Subseção Judiciária de Ponta Grossa

2 ANÁLISE CRÍTICA DA(S) QUESTÃO(ÕES) PRÁTICA(S) RELACIONADA(S) AO OBJETO DA PESQUISA APONTADAS NO PROJETO DE IMERSÃO

As técnicas de processo estrutural têm sido objeto de cada vez mais frequente pesquisa acadêmica, além de ocuparem espaço cada vez maior na atuação do Poder Judiciário brasileiro.

Basta citar a Recomendação nº 163 de 16/06/2025, expedida pelo Conselho Nacional Justiça, destinada aos juízes e tribunais brasileiros para adoção de medidas para identificação e condução de processos que envolvam litígios estruturais (Conselho Nacional de Justiça, 2025); ou os diversos casos em que o Supremo Tribunal Federal tem adotado tais técnicas, como a ADPF 708 (Brasil, 2022).

Entretanto, mesmo com a crescente importância do tema, como aponta Bochenek (2022), a pesquisa acadêmica nem sempre tem sido acompanhada de uma análise detalhada e precisa de casos concretos que envolvam litígios estruturais - apesar de sua ampla existência.

O problema é ainda mais relevante no aspecto dos litígios complexos que envolvem o meio ambiente, nos quais as soluções dadas pelo modelo processual “tradicional” têm se mostrado insuficientes para a efetiva tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O modelo “tradicional” de processo, positivado na legislação nacional - incluído o coletivo - foi moldado para resolver litígios bipolares e com foco retrospectivo, seguindo a lógica clássica do processo, regido pelo princípio da demanda: o juiz, em síntese, é chamado a examinar o conflito de interesses entre dois indivíduos, e determinar, com base no ordenamento, pela solução trazida pelas partes que seja juridicamente adequada ao caso concreto (Arenhart, 2019; Violin, 2019).

As demandas ambientais complexas, por sua vez, exigem soluções igualmente complexas, prospectivas, e que demandam uma análise ampla e completa do problema e suas causas - o que condiz com as características do processo estrutural, mas não com o modelo positivado (Schonhofen, 2023; Linke, 2024).

A soma da necessidade de um novo modelo processual à tutela desta espécie de litígio à carência de exame de casos concretos conduziu à presente pesquisa, que conjuga o exame de um litígio ambiental complexo com a análise de caso empírico.

O estágio de imersão permite a análise prática, detalhada e imersiva na análise do caso em questão, para exame dos aspectos centrais da pesquisa, relacionados à adoção de técnicas processuais estruturantes a casos ambientais complexos levados ao Poder Judiciário (como o examinado); e, em específico, à adoção de técnicas de participação e colaboração nestes litígios.

A escolha do caso da Ação Civil Pública da despoluição hídrica da Lagoa da Conceição (ou simplesmente “ACP da Lagoa”), autos 5012843-56.2021.4.04.7200/SC, em trâmite na 6ª Vara Federal de Florianópolis, se dá pela reunião de três aspectos centrais à pesquisa.

Por primeiro, o litígio abordado tem natureza estrutural, pelas características de complexidade, multipolaridade, policentria e existência de uma violação sistemática de direitos (Bochenek, 2021; Vitorelli, 2024) - e o processo é conduzido por técnicas de processo estrutural.

Ainda, o conflito revela a existência de um litígio ambiental complexo, marcado por graves violações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - demandando uma atuação

coordenada e complexa do Poder Judiciário em busca de soluções para o descumprimento dos deveres dos demais Poderes (funções) na proteção do meio ambiente da Lagoa da Conceição (Leite; Viana, 2023).

E, em terceiro aspecto, o caso tem se mostrado um relevante marco para análise dos modelos de participação e colaboração no controle judicial de políticas ambientais, pela adoção (ao menos pretendida) de um modelo de “governança judicial socioecológica” (Leite; Viana, 2023, p. 18; Peixoto; Martins, 2023, p. 317), diante da criação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, instituída pelo juízo da 6ª Vara Federal de Florianópolis nestes autos (Spagnolli; Tawfeiq, 2024; Bochenek; Spagnolli, 2025).

Merece destaque, por fim, que a “ACP da Lagoa” tem ganhado grande importância na pesquisa jurídica sobre o tema, tendo sido citada por trabalhos acadêmicos mais recentes como relevante modelo de atuação judicial estruturante em matéria ambiental (Andrade, 2023; Hellwig, 2024; Linke, 2024; Vitorelli, 2024). Ainda, foi incluída na base de dados de litigância climática da *Columbia University (Sabin Center)* como um dos processos mundiais relevantes para a proteção da biodiversidade e ecossistemas (Sabin Center for Climate Change Law, 2025).

Todos estes aspectos tornam o caso de grande relevância à pesquisa desenvolvida para o trabalho final, que abordará, justamente, as potencialidades do processo estrutural, enquanto modelo democrático e colaborativo, na solução de litígios ambientais complexos - seguindo a linha já abordada pelo mestrando em artigos publicados no decorrer do Mestrado¹⁸⁶.

Seguindo o Roteiro de Estágio apresentado e aprovado pelo Colegiado, esta análise servirá como aspecto prático da pesquisa para, em aspecto translacional, examinar as técnicas de colaboração e gestão processual compartilhada adotadas no processo estrutural de despoluição hídrica da Lagoa da Conceição.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os novos contornos dados ao Estado Social pela Constituição Federal de 1988 alteraram sensivelmente a dinâmica entre os Poderes (funções). As novas exigências do modelo constitucional, marcado pelo seu caráter transformador da realidade pelo Direito, especialmente em matéria de direitos sociais e metaindividuais - como explica com maior detalhe a Teoria da Constituição Dirigente (Bercovici, 2005; Canotilho, 2001) - somado à

¹⁸⁶ Dentre eles: Bochenek; Spagnolli, 2025; Tawfeiq; Spagnolli, 2024 e Spagnolli; Funes, 2024.

insuficiente atuação dos Poderes constituídos em realizar a implementação de políticas públicas, explicam esta “nova arquitetura institucional” (Bochenek, 2022, p. 30).

Com ela, repensa-se o papel do Poder Judiciário, que também assume função de realizar os direitos, mesmo aqueles classicamente pensados como atribuição exclusiva dos demais Poderes, em especial na omissão destes (Casimiro, 2024; Santos, 2021; Fachin; Schinemann, 2018).

Neste contexto insere-se precisamente a proteção ambiental e climática: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal de 1988, veio acompanhado da previsão de deveres por parte do Poder Público e da sociedade em sua conservação e preservação (Tawfeiq, 2024).

Derani (2008) defende que tal dispositivo apresenta uma tripla contribuição: apresentar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; descrever os deveres do Estado e da coletividade; e prescrever normas para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No entanto, a realidade tem demonstrado, com frequência, a ineficaz atuação dos Poderes Legislativo e Executivo na concretização deste direito. A situação é de tamanha gravidade que Bertoldi e Schonhofen (2022) defendem a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental no Brasil - o que já foi ventilado, também, em acórdãos do Supremo Tribunal Federal, como a ADPF 708 (Brasil, 2022).

A litigância no campo do Poder Judiciário de demandas envolvendo direitos ambientais e climáticos passa a ser uma realidade, com o Judiciário assumindo o papel de gestão e fiscalização do “aprimoramento e melhoria progressiva do regime jurídico de proteção ecológica e climática” (Sarlet; Fensterseifer, 2022, p. 11).

Neste aspecto, ganham importância as técnicas de processo estrutural, que se apresentam como um meio potencialmente mais razoável e eficiente de intervenção do Poder Judiciário neste campo do que o processo “tradicional” - incluído o coletivo -, por diversos motivos apontados pela doutrina.

De início, pode-se afirmar que o modelo de processo retratado na legislação atual não tem se mostrado suficiente para a proteção de direitos de tratamento coletivo (coletivos, individuais homogêneos e difusos), incluído o direito ao meio ambiente, mesmo com as adaptações trazidas pela jurisprudência, como as técnicas de inversão do ônus probatório (Linke, 2024; Schonhofen, 2023).

Isso se deve, em grande parte, ao fato de que o modelo foi criado para a resolução de litígios bipolares e retrospectivos, o que não corresponde às exigências deste novos litígios

estruturais, que exigem a reconstrução de uma estrutura burocrática já posta (Arenhart, 2017; Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020)

Em resumo,

[...] o modelo processual brasileiro tradicional (mesmo o coletivo, no geral) parte da visão binária e adversarial do litígio, voltados para resolver casos do passado, ou seja, para dizer se está certo ou errado. Esse modelo, que atende certamente mais de 90% das lides do judiciário, é insuficiente para a instrução e solução de demandas complexas e de políticas públicas, pois não foi pensado para resolver lides dessa natureza que apresentam repercussões e efeitos para o futuro, com caráter prospectivo e pervasivo (Bochenek, 2022a), com o objetivo de alterar as estruturas públicas e privadas, que façam cessar ou reduzir os estados de desconformidade entre os direitos normatizados (estado ideal) e a realidade prática (estado real). (Bochenek; Spagnolli, 2025, p. 97)

O processo estrutural, por outro lado, surge como forma de reorganização estruturante, alterando a forma de existir da estrutura burocrática (seja ela pública ou privada) violadora de direitos, com a intenção de conduzi-la a um estado ideal de coisas - que, embora nem sempre atingível, inevitavelmente levará ao menos a uma situação intermediária de realização de direitos (Casimiro, 2024; Vitorelli, 2024).

As técnicas de processo estrutural oferecem a possibilidade de pensar em soluções prospectivas ao problema, com instrumentos de participação e colaboração processual dos interessados, e promovendo uma análise “holística e sistêmica” (Linke, 2024, p. 176), “futura e global” (Marçal, 2019, p. 161) do litígio, atuando diretamente em face das causas do estado de desconformidade (Arenhart, 2019; Vitorelli, 2024).

Ainda, os processos estruturantes são marcados por técnicas de ampliação do diálogo e do contraditório, seguindo a ideia de legitimação democrática da atuação do Poder Judiciário pela verdadeira democratização do debate, de modo que todos os interessados possam influir na construção das soluções (Arenhart, 2019; Bochenek, 2022; Santos; Rocha; Rentz, 2022).

Neste aspecto, reflete-se a importância de técnicas de colaboração e participação, como audiências públicas, *town meetings* e mesas de diálogos, a admissão de *amicus curiae*, a adoção de *special masters*, a criação de entidades de infraestrutura específicas (*claims resolution facilities*) e a prática de atos concertados entre juízos cooperantes (Assunção; Tawfeiq, 2024; Cabral; Zaneti Jr., 2019; Marçal, 2018; 2019; Vitorelli, 2024).

Tudo isso marca a ideia do que Casimiro (2024) denomina “processo estrutural democrático”, resumido pela participação, publicidade e justificação das decisões (incluídas as decisões do gestor público, que é chamado, no processo estrutural, a justificar as escolhas feitas).

Essa lógica, segundo a doutrina, reflete-se no litígio da Lagoa da Conceição. A Lagoa é ecossistema essencial à cidade de Florianópolis, e a todo o Estado de Santa Catarina, por motivos práticos - em 2019, em torno de trinta mil pessoas residiam nas proximidades da laguna¹⁸⁷, que também é de suma importância para o lazer, turismo e economia da região (Machado, 2019) -, e imateriais, visto que a Lagoa da Conceição é considerada bem imaterial para a cidade e população da ilha (Leite; Viana, 2023).

Entretanto, a falta de um modelo de gestão coordenado, somado a trágicos eventos de vazamento de esgoto e poluição hídrica, levaram ao desenvolvimento de situação quase irreversível das águas, marcada pela eutrofização em níveis elevados (Rocha, 2023) - tanto é que o próprio poder público, em 2020, criou o Comitê de Recuperação Ambiental da Lagoa da Conceição, pelo Decreto nº 21.600.

O problema ambiental da Lagoa da Conceição já tinha sido objeto de ao menos outras três ações coletivas, movidas pelas técnicas convencionais de processo coletivo, mas que não levaram à solução do problema (Leite; Viana, 2023).

No intuito de solucionar a questão, portanto, dando ao menos adequada forma de gestão ecológica à situação da laguna, foi ajuizada a Ação Civil Pública que será objeto deste relatório (5012843.56.2021.4.04.7200/SC), que teve como autoras organizações da sociedade civil, assessoradas por programas de extensão vinculados ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (Leite; Viana, 2023; Peixoto; Martins, 2023).

Desde a petição inicial já foi pleiteado expressamente tratamento estruturante à demanda, com foco no reconhecimento do estado de desconformidade ambiental, a ampliação do contraditório, e a elaboração de plano de ação.

Estudar a fundo a ACP Estrutural da Lagoa, como propõe o presente estágio de imersão, corresponde a abordar, a partir de caso concreto, as potencialidades trazidas pelo modelo estrutural em litígios ambientais complexos.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS NO DESENVOLVIMENTO DO ESTÁGIO DE IMERSÃO

O estágio desenvolveu-se com base no enfoque translacional da pesquisa em Direito adotado pelo programa de Mestrado Profissional da Universidade Estadual de Ponta Grossa, visando construir, para a contribuição da pesquisa que resultará no trabalho final do

¹⁸⁷ Termo técnico adequado para tratar do corpo d'água, que sofre interferência, através de canal de ligação com as águas do mar, da ação das marés associadas com ventos do litoral, pelo Canal da Barra da Lagoa (evento 294).

pesquisador, o aspecto prático da operação “teoria-prática-teoria”, em movimento de retroalimentação entre tais aspectos, como explica Silva (2021).

Na linha do defendido por Engler Pinto Junior (2019, p. 45), tratando da pesquisa profissional em Direito, a abordagem teórica combina-se com a pesquisa prática, sendo que esta segunda tem como objeto “[...] uma prática jurídica, situação problemática ou caso concreto”.

O estágio de imersão desenvolvido constitui justamente o aspecto prático para estudo do caso concreto escolhido para pesquisa: a ação civil pública de despoluição hídrica da Lagoa da Conceição (autos 5012843.56.2021.4.04.7200/SC), que é objeto de pesquisa, pela técnica do caso para estudo, para o trabalho final do discente.

Para a análise aprofundada do processo judicial em questão, então, desenvolveram-se os trabalhos de estágio do pesquisador, podendo o esforço metodológico se resumido como pesquisa de natureza translacional em Direito, com objetivos exploratórios, adotando abordagem qualitativa, e com procedimento de pesquisa documental (documentação indireta), pela análise dos autos.

Seguindo o indicado por Palma, Feferbaum e Pinheiro (2019), ao tratar da pesquisa jurisprudencial em Direito, ao resultado das informações obtidas pela leitura do julgado foi organizada em um breve banco de dados organizado no formato de tabela pelo *software* Microsoft Excel, indicando critérios de análise (variáveis de pesquisa).

Como apontam os autores, a organização das informações desta forma “facilita a consulta posterior, economizando tempo”, além de “permitir análises estatísticas” (Palma; Feferbaum; Pinheiro, 2019, p. 271). Buscou-se, também, adotar campos (critérios) objetivos e padronizáveis - descritos no tópico seguinte -, considerando a maior facilidade conferida à posterior análise. A tabela foi resultado do esforço descrito no tópico seguinte (5), e o resultado deste esforço se encontra no Anexo 01 deste relatório.

5 APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO

O Estágio teve início na data de 22 de abril de 2025 e foi finalizado na data de 22 de agosto de 2025, com carga horária total de 60 horas. As atividades foram realizadas de forma remota.

Antes do início do estágio, o pesquisador entrou em contato com a entidade concedente para a formalização dos documentos necessários para a autorização de desenvolvimento das atividades junto à Justiça Federal da Quarta Região. Foi enviado projeto de realização do estágio, seguindo as normativas do Colegiado do Programa do Mestrado

Profissional em Direito, e condizente com o roteiro proposto pelo pesquisador. A autorização foi expedida em 09 de março de 2025, autorizando o desenvolvimento da pesquisa.

Com a autorização, em preparação ao início das atividades, no dia 11 de março, o pesquisador contatou o ofício da 6ª Vara Federal de Florianópolis. No mesmo dia, em resposta, foi enviada senha de acesso aos autos 50128435620214047200 para pesquisa.

No período de 22 de abril a 20 de maio foram realizadas as primeiras consultas ao processo, pelas ferramentas de consulta processual pública do Tribunal Regional Federal da Quarta Região, fazendo uso da senha enviada pela secretaria.

Até a data da última consulta, o processo contava com cerca de 1.310 eventos e 6400 páginas, filtrados apenas os eventos com documentos vinculados. Por isso, para facilitar a pesquisa e navegação no conteúdo, os documentos do processo foram fracionados em nove arquivos diversos, organizados por ordem cronológica, e preservando integralmente o último movimento. Com isso, o primeiro arquivo englobou as 780 primeiras páginas; o segundo, 743 páginas; o terceiro, 1.535; o quarto, 635; o quinto, 821; o sexto, 516; e o sétimo, 675; o oitavo, 480; e o nono com as 215 páginas finais.

Com base em tais arquivos, entre 20 de maio e 12 de junho foi realizada a filtragem e apuração das movimentações do processo, com a separação cronológica dos eventos com documentos vinculados. As movimentações processuais foram identificadas pelo número do arquivo, página no arquivo correspondente, evento, categorias (manifestação das partes, pronunciamentos judiciais, documentos técnicos, atas de audiência e afins), e breve resumo do conteúdo (por exemplo, “parte 8, 384-386, evento 1.232, Termo de Audiência de Conciliação, encaminhamentos para criação de Grupos de Trabalho específicos”).

Em um terceiro momento de estruturação e análise, realizado entre 13 de junho e 15 de julho de 2025, foram analisados em detalhe os eventos processuais, e, a partir disso, foi elaborada tabela em anexo, elencando os movimentos a partir da filtragem anterior, e adicionando um critério adicional: foram classificados os movimentos que condizem com os objetivos específicos da pesquisa¹⁸⁸, divididos em três grupos: 1 - eventos que auxiliam na identificação dos elementos do litígio e sua classificação como estrutural, ambiental e complexo; 2 - eventos em que há a aplicação de técnicas de colaboração e gestão processual; 3 - eventos que dizem respeito à criação, composição e desenvolvimento das atividades da

¹⁸⁸ Conforme Roteiro de Estágio de Imersão, os objetivos específicos seriam: a) Conhecer o litígio e o processo, por meio do exame dos atos documentados nos autos digitais, incluindo aqueles em mídia digital; b) Identificar os elementos do litígio que permitam classificá-lo como estrutural, ambiental e complexo; c) Apontar e classificar as técnicas de colaboração e gestão processual compartilhada adotadas; d) Analisar a criação, composição e os atos praticados pela Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, na gestão socioecológica do litígio.

Câmara Judicial de Proteção da Lagoa. Os eventos sem listagem não foram enquadrados em nenhuma das categorias, especificamente.

Isso resultou na tabela de Anexo 01, que listou a totalidade dos movimentos elencados no processo com documentos vinculados, pelos seguintes critérios: número do arquivo (“seção”); página no arquivo correspondente (“página”); número do evento (“evento”); sujeito processual que trouxe o documento aos autos (“autoria”); categoria do documento (“categoria”); breve resumo do conteúdo (“teor”); objetivo da pesquisa observado (“objetivo”). Foram excluídas as páginas referentes a atos meramente ordinatórios (como atos de intimação, certidões de cartório¹⁸⁹, mandados de citação e intimação).

Com a realização destas etapas anteriores, foi possível elaborar este relatório final, entre 16 de junho e 22 de agosto de 2025, com a análise e desenvolvimento dos objetivos propostos.

Como problemas do desenvolvimento da pesquisa, pode-se destacar, logo de início, que o sistema de Consulta Pública aos autos não facilita a obtenção de informações: o site permite apenas a consulta a um número limitado de movimentações por página, e não permite o *download* conjunto da totalidade dos arquivos do processo - sendo necessário acessar os eventos um a um, para tanto.

Ainda, infelizmente, por prováveis motivos de limitação tecnológica (como a questão do armazenamento, considerando que o arquivo em vídeo de reuniões longas seria muito volumoso), não há disponibilização da íntegra das audiências realizadas no decorrer do processo, mas apenas dos Termos de Audiência - nos quais consta apenas um breve resumo das informações debatidas e das deliberações tomadas.

No entanto, mesmo com tais pequenos entraves, não houve grande prejuízo ao desenvolvimento da pesquisa.

Os resultados obtidos, além da tabela em anexo, que servirá como importante base de dados para o desenvolvimento da pesquisa, podem ser resumidos pela análise dos objetivos propostos.

Por primeiro, a descrição do litígio e o desenvolvimento do processo, diante de sua inerente complexidade, não pode ser feito na totalidade em breves termos, mas há como indicar alguns pontos centrais - que também justificam sua classificação como estrutural, ambiental e complexo.

¹⁸⁹ Excluídas aquelas que trouxeram aos autos os documentos de inscrição de associações da sociedade civil para compor a Câmara Judicial de Proteção da Lagoa, cuja inclusão na tabela foi considerada relevante, considerando que contribuem para avaliar a participação da sociedade civil no caso.

A análise dos autos na íntegra leva à constatação de que o problema ambiental da Lagoa é, de fato, de natureza sistêmica e estrutural, além de extremamente complexo.

A própria complexidade da questão ambiental é alarmante. Na decisão inicial do processo (evento 41), proferida ainda em 2021 - na qual o magistrado concedeu a tutela provisória, determinando a criação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa (CJ-PLC) - expressa-se a preocupação com o “frágil ecossistema” da Lagoa, à beira do colapso:

Possui razão a parte autora, pois a degradação e o risco de perecimento do relevante, mas frágil ecossistema da Lagoa da Conceição já foi objeto de estudos realizados no decorrer de vários anos.

A poluição cumulativa, notadamente nas cadeias alimentares dos animais, agravada por impactos de desmatamento, da destruição de nascentes, da canalização de cursos d'água, dentre outras formas de ocupação irregular em áreas de preservação permanente, tem intensificado cada vez mais a deflagração de um cenário de irreversibilidade. 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.

Na mesma decisão, o juiz reconheceu, de forma expressa e a pedido dos autores, a “existência de um problema estrutural de massiva e iterativa violação de direitos ambientais e ecológicos da Lagoa da Conceição” (evento 41).

Essa constatação é reforçada ao longo do processo, pelos diversos estudos trazidos pelas partes, e pelos andamentos realizados pela Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição. Como exemplo, cita-se o seguinte trecho da recente Resolução nº 001/2025 do COMDEMA (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Florianópolis), elaborada por decorrência dos esforços da Câmara Judicial, e que fixou padrões esperados de qualidade da água (evento 1197):

Considerando que a Lagoa da Conceição é um sistema naturalmente mesotrófico e que está sofrendo com os sintomas da eutrofização desde 2007 e apresentou uma crise distrófica em 2021, com desenvolvimento de zona morta (com concentração de oxigênio dissolvido menor do que 2 mg.L-1) em águas de superfície, condição considerada extrema pela poluição por nutrientes;

Considerando que o processo de eutrofização em curso na Lagoa da Conceição está sendo intensificado pelos eventos extremos associados às mudanças climáticas, como as ondas de calor e as precipitações extremas;

O cenário é agravado pela importância da Lagoa da Conceição às dinâmicas socioculturais de Florianópolis: como aponta um dos pareceres trazidos como anexo à petição inicial (evento 01), é ampla a diversidade das áreas de ocupação em torno da lagoa, composta por vários núcleos e povos diversos - além da existência de áreas de preservação permanente

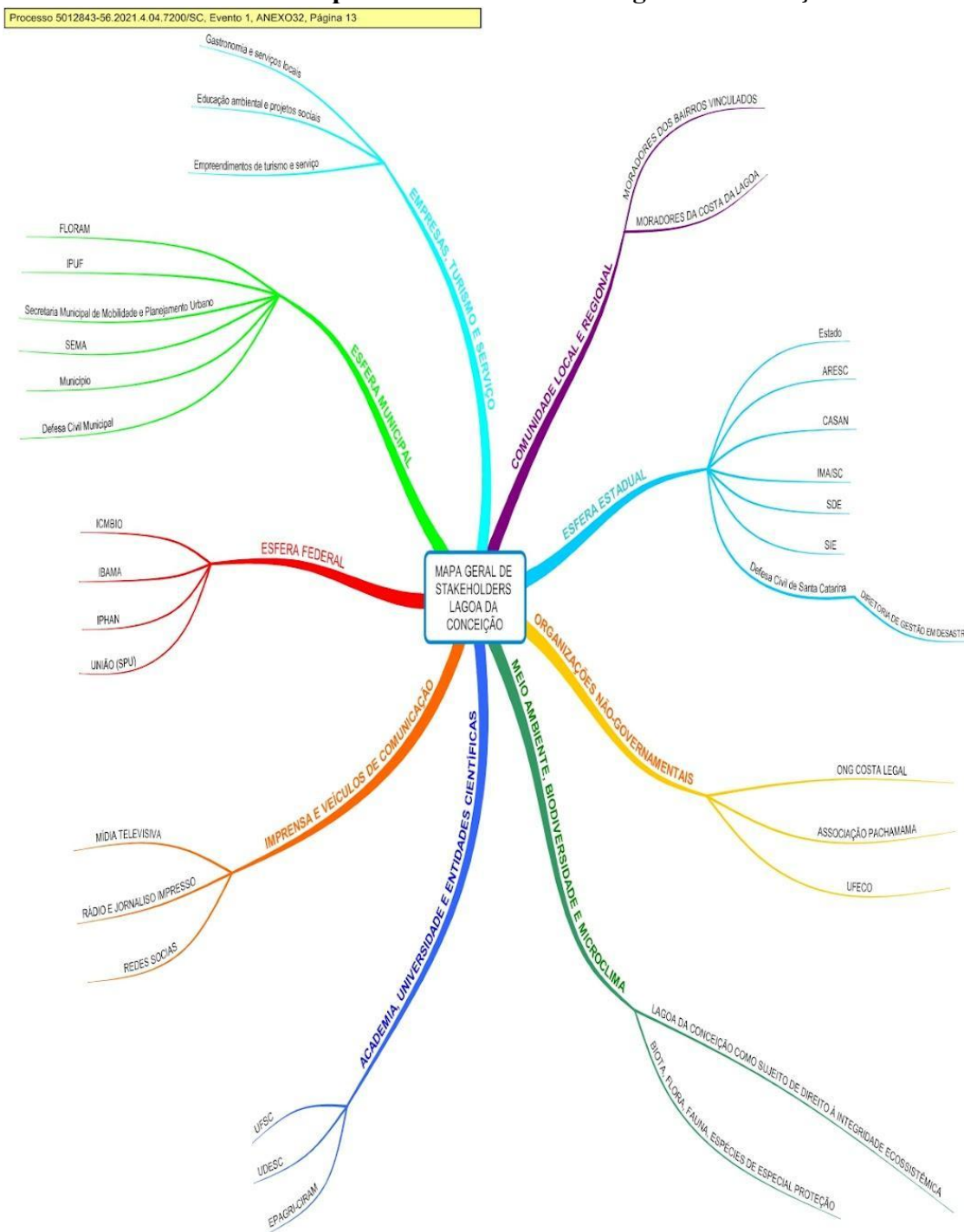
(APPs) -, e notável sua importância cultural e histórica para a identidade florianopolitana (evento 1, p. 187):

[...] Dentro desse contexto, fica evidenciado que a região abriga uma importância múltipla em seus aspectos históricos, culturais e paisagísticos, onde a sua proteção significa a preservação da sua identidade e humanidade que residem nesses olhares múltiplos de todos os povos que por ali passaram, trazendo às próximas gerações os valores de referência e pertencimento tão cruciais na construção da identificação para com o local e as raízes que se constroem a partir dessa relação. (Rial; Couto, 2023, p. 288)

De fato, o problema apresenta tamanha complexidade que, mesmo já realizadas 11 (onze) audiências, e passados quatro anos do ajuizamento (19/05/2021), o feito ainda se encontra em fase de “diagnóstico da Lagoa da Conceição”, como consta no Termo de Audiência mais recente (evento 1232, 08/04/2025) - sem ignorar a tomada conjunta de medidas concretas, reforçando a simbiose entre execução e conhecimento típica do processo estrutural.

Ainda, os contornos do problema deixam evidente a existência de múltiplos polos e centros de interesse (multipolaridade e policentria) envolvidos no litígio, que são indicados, em parte, pelo “mapa mental de *stakeholders*” trazido em anexo à petição inicial (evento 01):

FIGURA 1
Mapa de Stakeholders da Lagoa da Conceição



Mapa mental: Bruno Teixeira Peixoto

Fonte: Autos 5012843.56.2021.4.04.7200/SC, anexos à petição inicial (evento 01)

Fica evidente, também, a natureza estrutural do litígio, que demandará toda a reorganização de diversas estruturas burocráticas, e uma atuação conjunta dos Poderes. Essa preocupação se reflete em diversos momentos do processo, como na elaboração da Recomendação nº 1 do Grupo Técnico da CJ-PLC (evento 1.010): nela, foram propostos três eixos norteadores - ambiental; governança; e infraestrutura, monitoramento e fiscalização - e recomendadas 23 (vinte e três) medidas iniciais de atuação.

A Recomendação, apesar de seu caráter não-impositivo, aproxima-se da ideia de planos de ação, comuns no modelo processual estruturante na busca por soluções prospectivas, muitas vezes realizadas por provimentos judiciais em cascata (ou em espiral) (Arenhart, 2013; Vitorelli, 2024).

Assim que apresentado em audiência, o documento foi enviado pelo juízo ao Prefeito e à Câmara Municipal de Vereadores de Florianópolis, a pedido das associações autoras e do Ministério Público Federal, para “ciência e providências cabíveis” (evento 974), reforçando a necessidade de atuação coordenada e harmônica dos Poderes na resolução do problema.

Em segundo momento, é possível indicar as técnicas de colaboração e gestão processual adotadas.

Destaca-se, no caso, a criação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição como medida de colaboração principal. A CJ-PLC foi criada no intuito de assessorar o Juízo na adoção de medidas estruturais “necessárias para garantir a integridade ecológica do ente natural através de uma governança judicial socioecológica”, nos termos da decisão que a criou (evento 41), e com ampla participação dos interessados, representantes da comunidade acadêmica e da sociedade civil, entre outros.

A composição e o desenvolvimento dos trabalhos da CJ-PLC serão abordados adiante, em maior detalhe, na análise do último objetivo. Pode-se dizer, desde logo, que o modelo é uma experiência marcante em termos de colaboração e participação: é evidente a sua “[...] finalidade de democratizar o processo estrutural, ampliando a participação e publicidade dos atos práticos”, como aponta Casimiro (2024, p. 53)¹⁹⁰.

Trata-se, nos termos da doutrina especializada, de um modelo de “governança socioecológica” (Leite; Viana, 2023, p. 21; Peixoto; Martins, 2023, p. 343; Vitorelli, 2024, p. 523) que amplia o círculo de debate e decisão - conferindo, ao mesmo tempo, publicidade, participação e justificação¹⁹¹.

¹⁹⁰ Na mesma linha: Hellwig, 2024; Tawfeiq; Spagnolli, 2024.

¹⁹¹ Justamente os três pilares do processo estrutural democrático, para Casimiro (2024).

Como aponta Vitorelli (2024, p. 523), este modelo da CJ-PLC em muito se assemelha às “salas de situação” criadas pelo Supremo Tribunal Federal em casos ambientais complexos, como a ADPF 709, para debate permanente das questões relativas ao litígio.

Pode ser dito, também, que há semelhança entre o modelo e as “mesas de diálogo” adotadas no caso Verbitsky, pela Suprema Corte Argentina (Marçal, 2018), pois suas reuniões periódicas ocorriam também fora do processo, apresentando resultados ao magistrado nas audiências em juízo.

Merecem destaque, ainda, as outras técnicas de colaboração e gestão adotadas.

Em meio às atividades da CJ-PLC, percebe-se a realização de audiências públicas periódicas no processo, conduzidas pelo juízo - ao todo, foram onze audiências no período examinado (eventos 209, 423, 589, 705, 824, 914, 974, 1035, 1135, 1232, 1307).

As audiências, de algum modo, parecem se aproximar do *town meeting approach*, marcante em processos estruturais, pois não limitaram a participação a manifestações técnicas, admitindo a participação de quaisquer interessados¹⁹².

Cita-se como marcante exemplo a participação de estudantes de escolas da região da bacia da Lagoa, acompanhados de docente da Universidade Federal de Santa Catarina (Prof. Dr José Rubens Morato Leite), portando cartas de próprio punho pela proteção da Lagoa, na audiência pública realizada em 18/11/2024 (evento 1136). Como relatado em ata (evento 1136):

Presentes também o Prof. Dr. José Rubens Morato Leite, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e alunos de escolas da região da bacia da Lagoa, que trouxeram ao ato cartas escritas de próprio punho, requerendo medidas de proteção para a Lagoa da Conceição. [...]

Merece destaque, ainda, o comparecimento de figuras políticas, como o Deputado Estadual “Marquito”, na audiência de 08/04/2025 (evento 1232).

Nestas audiências, também, foram apresentados os andamentos de diligências externas. Isso se deu, também, diante da criação de Grupos de Trabalho (GTs) pelo Magistrado, destinados a funções específicas (eventos 589 e 1232). Estes GTs contam com previsão expressa no Regimento Interno da Câmara Judicial (art. 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”.

Como explica Hellwig (2024, p. 68), os GTs foram criados no intuito de “auxiliar tecnicamente” as ações da Câmara Judicial. As atividades dos GTs, de modo geral, são

¹⁹² A respeito da distinção entre audiência pública e *town meeting*, leciona Marçal (2018, p. 82) que o segundo se refere a um método mais informal, em que o magistrado “fomenta a ampla participação direta de qualquer pessoa interessada”, sem limitar-se a “manifestações técnicas”.

realizadas extrajudicialmente, apresentando resultados ao juízo, de forma similar às “mesas de diálogo”.

Pode-se dizer, ainda, que foi adotada técnica de saneamento conjunto do feito, seguindo o art. 357, § 3º, do CPC (eventos 423 e 348).

A respeito da adoção desta providência no processo estrutural, leciona Andrade (2023) que, além de garantir a efetiva participação dos interessados na delimitação das questões controvertidas (e meios de prova), reduz a comum morosidade de casos complexos. Nos termos do autor (Andrade, 2023, p. 140):

[...] o código estabelece que a delimitação consensual em processos complexos das matérias controvertidas de fato ou de direito deva ser feita em audiência, conforme a previsão do artigo 357, §3. Logo, naqueles processos que envolvam interesses públicos relevantes, faz-se necessário que a atividade saneadora seja realizada oralmente, para que os atores do sistema de justiça possam contribuir com a gestão processual dos casos, buscando as melhores, mais céleres e menos onerosas soluções, com o protagonismo das partes, envolvidos e interessados.

No caso estudado, o “saneamento complementar conjunto” - nos termos da decisão - foi anunciado pelo magistrado na decisão de evento 348. Neste pronunciamento, o juiz afastou as preliminares arguidas e designou audiência para fixação de pontos controvertidos e a composição da CJ-PLC. Na mencionada decisão, constou:

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.

E o saneamento conjunto foi realizado em audiência, no dia 12 de abril de 2022. Merece destaque, no entanto, que não foram fixados, como em decisões de saneamento típicas, pontos controvertidos e delimitados meios de prova, mas resolvidas as questões controvertidas relativas à redação definitiva do Regimento Interno e composição da Câmara Judicial - dando solução ao ponto central daquele momento do processo.

Por fim, volta-se à criação, organização e desenvolvimento dos trabalhos da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC).

A criação da Câmara Judicial estava entre os pedidos liminares formulados na petição inicial, da qual se extrai como causa de pedir, para tanto, a grave situação ambiental desconforme da lagoa, e a falta de mecanismos de gestão ecológica efetivos e ativos do ecossistema da Lagoa da Conceição. Nos termos do pedido inicial (evento 01):

REQUER-SE, seja recebido e autuado o feito nos termos da Lei nº 7.347/1985, para que se digne V. Exa.:

[...]

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;

A preocupação central da criação da Câmara, segundo as associações autoras, seria de criar um modelo verdadeiramente efetivo de governança socioecológica de modo não fragmentado, sistêmico e com garantia de ampla participação.

O pedido foi acolhido pelo magistrado da 6ª Vara Federal de Florianópolis, que, na decisão de evento 41, proferida em 11 de junho de 2021, reconheceu o grave estado de degradação da Lagoa, a “falência” do modelo de gestão adotado, e a necessidade de adotar medidas estruturantes para a correção do problema estrutural. Sob estes fundamentos, instituiu liminarmente a CJ-PLC (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 [...]

Interposto recurso de Agravo de Instrumento pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN em face desta decisão, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da Quarta Região, em acórdão sob relatoria do Des. Federal Victor Luiz dos Santos Laus, limitou sensivelmente o âmbito de atuação e a autoridade conferida à Câmara Judicial (evento 254).

Sob o fundamento da preocupação com a separação dos poderes, especialmente quanto a aspectos orçamentários do Poder Executivo, e com a falta de previsão legal e constitucional para a “transferência de competências” que isto alegadamente criaria, o Tribunal fez constar, expressamente, que a Câmara: não se equipara a órgão público; não possui poder decisório e de imposição de obrigações; não pode utilizar recursos públicos de qualquer natureza; detém caráter meramente consultivo; e tem sua atuação estritamente vinculada ao objeto das ações já em tramitação junto à Vara de Origem e que tratem de temas relacionados à preservação da Lagoa, para assessoramento ao Judiciário nas questões já judicializadas.

Nos termos do acórdão, a medida, como concedida (evento 254), seria o equivalente à “transferência das atribuições de diversos órgãos do Poder Público municipal e estadual, ao

arrepio da distribuição de competências constitucionalmente estabelecida, para um colegiado de estrutura anômala, que não encontra expressa previsão legal”. Por isso, o agravo foi provido em parte, nos seguintes termos (evento 254):

[...] fica (i) 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; (ii) 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 nas questões já judicializadas, porém sem vincular a Administração Pública, sob pena de indevida interferência do Judiciário sobre os demais Poderes.

As limitações em questão levaram ao não acolhimento da proposta inicial de regimento interno trazida pelas associações autoras (evento 256). O documento acabou sendo finalizado e homologado judicialmente apenas na audiência de saneamento conjunto (evento 423), na qual foi, também, definida a composição da CJ-PLC, e determinada a publicação de editais para ocupar as vagas de representação da sociedade civil.

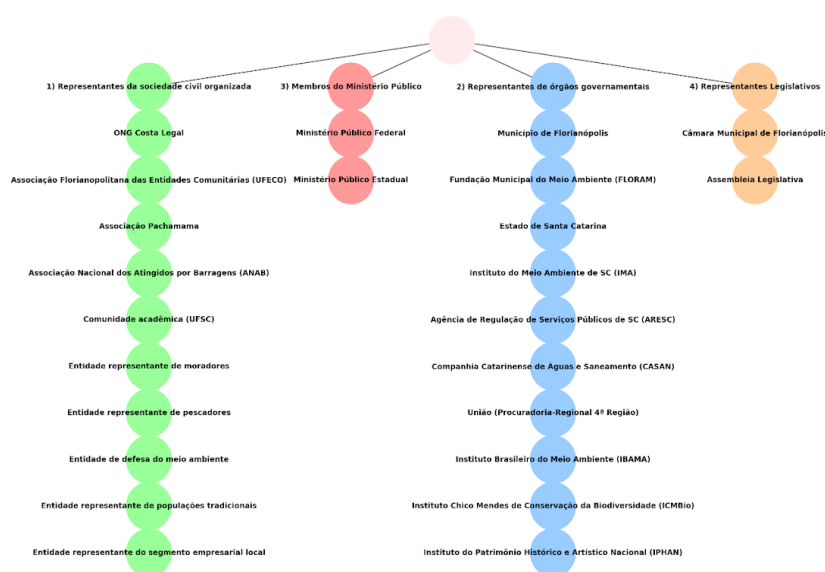
Ao final, a composição da Câmara ficou definida da seguinte forma, pelo Regimento Interno (evento 479), em seu art. 4º:

- 1) Membros do Ministério Público Federal e Estadual;
- 2) 10 (dez) representantes de órgãos governamentais: 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);
- 3) 10 (dez) representantes da sociedade civil organizada: 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.

Posteriormente, na audiência de evento 589, foi adicionado o inciso IV ao art. em questão, com duas alíneas, incluindo representantes da Câmara Municipal de Florianópolis, e da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

A composição atual da CJ-PLC pode ser resumida pela representação gráfica a seguir:

FIGURA 2
Composição da CJ-PLC



Fonte: o autor. Feito com auxílio de inteligência artificial.

O preenchimento das vagas das entidades indicadas nas alíneas “f” a “j” do inciso II deu-se pela publicação de edital por iniciativa do juízo, conforme previsão do § 1º do art. 4º do regimento: § 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.

Após a publicação dos editais, foi noticiada no processo a inscrição de apenas quatro entidades: uma, para a representação dos moradores - Associação dos Moradores da Lagoa da Conceição (AMOLA), evento 454 -, e três para defesa do meio ambiente - Instituto Çarakura, Instituto APRENDER Ecologia e Associação de Vela e Preservação Ecológica da Lagoa da Conceição (eventos 453, 455 e 456)

Não foram recebidas candidaturas para representantes dos pescadores, das populações tradicionais e do segmento empresarial local. Bem aponta Rodrigues (2022), em análise à

composição da CJ-PLC, que causa estranheza a falta de indicação de representantes a tais vagas, considerando que o interesse dos grupos em questão na causa parece evidente.

De todo modo, à falta da inscrição de sociedades para representação de tais grupos, foi homologada a composição da CJ-PLC com o preenchimento das vagas pelas três entidades inscritas para ocupar a vaga de defesa ao meio ambiente (evento 589). As vagas disponíveis via inscrição, portanto, foram preenchidas com as quatro entidades citadas anteriormente.

Quanto às atribuições da Câmara Judicial, ficaram definidas nos arts. 1º e 2º, que descrevem sua finalidade de assessorar o juízo na adoção de medidas estruturantes, no intuito de garantir a governança ecológica com a finalidade de garantir a integridade ecológica da Lagoa. Para isso, atribui-se à CJ-PLC a função de responder aos questionamentos do juízo, elaborar relatórios técnicos, e propor ações e critérios para prevenção e recuperação do ecossistema.

Interessante, ainda, a previsão expressa de elaboração de um plano de ação, denominado “Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC)”, cuja discussão, elaboração, execução e monitoramento ficam a cargo da própria CJ-PLC, diante do disposto no art. 3º - que, após, lista diversos objetivos específicos que dão conta da ampla margem de ação proposta à Câmara Judicial:

- 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 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- 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.

Faz-se a ressalva, no parágrafo único, de que a CJ-PLC não criará por si despesa, mas terá ampla liberdade para sugerir.

Este artigo parece ser peça central para compreender a amplitude da atuação da Câmara Judicial. A pretensão, de fato, é que a Câmara seja um dos atores principais do processo, diagnosticando problemas, levando-os a debate público, elaborando, executando e fiscalizando as ações do plano de ação.

Relembre-se que o modelo de planos de ação é marca do processo estruturante, na missão de alterar, gradativamente, o funcionamento da instituição burocrática em situação de desconformidade (Vitorelli, 2018).

Há de se ter em mente, por outro lado, as limitações trazidas no julgamento do Agravo de Instrumento interposto em face da decisão que criou a CJ-PLC, e positivadas no parágrafo único: a CJ-PLC, por si, não terá autoridade para criar despesas ou executar soluções (apesar de deter responsabilidades amplas, como visto). Resta saber como será resolvida essa aparente dicotomia, nos momentos futuros do processo (haja vista que ainda não foi iniciada a execução de medidas concretas).

Quanto ao registro e comunicação dos atos da CJ-PLC, a publicidade é fator central das atividades (como efetivamente deve ser em um modelo democrático de gestão): o art. 13 do Regimento Interno prevê a criação de *website*, no qual devem ser expostos os trabalhos, estudos e fases de implementação do plano.

Esse modelo, comum em casos emblemáticos como a ACP do Carvão (Arenhart, 2017), ou o criado pela Comissão de Demandas Estruturais do Sistema de Conciliação da 4ª Região, na divulgação de casos estruturais (Brasil, 2025), tem se mostrado como uma forma viável de transparência na atuação de casos estruturantes.

Merece destaque, contudo, que atualmente o endereço eletrônico encontrado pelo pesquisador, destinado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região à Câmara, encontra-se vazio, sem a publicação de quaisquer conteúdos (TRF-4, 2025).

Quanto ao funcionamento, o regimento prevê a realização de reuniões ordinárias em periodicidade não superior a 60 dias, com a possibilidade de convocação de sessões extraordinárias convocadas por qualquer membro, com antecedência mínima de trinta dias (art. 5º). É prevista, também, a publicidade das reuniões, com a previsão de prévia divulgação pelo já mencionado site da CJ-PLC (art. 6º).

Há, ainda, a previsão de início dos trabalhos de elaboração do Plano Judicial (PJ-PLC), já mencionado, com a reunião de instauração de trabalhos - na qual também seria homologado o regimento interno - (art. 8º); e da elaboração de relatório trimestral de atividades, com a expressa descrição de que o primeiro diria respeito ao diagnóstico dos problemas estruturais da lagoa, e na busca de sistematização das medidas já adotadas (art. 9º).

Por fim, vale mencionar que o regimento interno dispõe sobre a previsão de criação de Grupos de Trabalho (GTs), na forma do art. 10, já mencionado anteriormente.

Na prática, os trabalhos da CJ-PLC foram realizados de forma fragmentada até a aprovação do regimento interno e homologação da composição final (eventos 423 e 589). Neste segundo momento, em audiência, foi efetivamente instalada a Câmara, criado Grupo de Trabalho para diagnóstico da situação da Lagoa e determinada a requisição de informações aos órgãos públicos, dando início ao cumprimento do disposto no art. 9º do Regimento Interno quanto ao relatório inicial de diagnóstico (evento 589):

[...] 3. Criação de GT para diagnóstico, nos termos do Art. 9º; 4. Requisição de informações aos órgãos públicos.

[...]

determino que as partes apresentem, no prazo de cinco dias, os representantes do Grupo de Trabalho - GT, que deverá apresentar o diagnóstico e o primeiro relatório, na data da próxima audiência de conciliação. As partes deverão apresentar os e-mails ou contato de WhatsApp(sic) dos técnicos para que possa haver comunicação. Determino sejam requisitadas informações aos órgãos públicos para que haja atualização das informações apresentadas, em cumprimento ao já determinado no evento 41 - concessão da liminar.

O primeiro diagnóstico da Lagoa foi apresentado e discutido nas três audiências seguintes (eventos 705 e 824), que marcaram a fase inicial de apuração e sistematização de informações prevista no regimento.

Nos termos de parcela da doutrina, trata-se da primeira fase do processo estrutural, destinada “à constatação da existência de um problema estrutural e o seu propósito” (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 133), ou de “apreensão das características do litígio em toda sua complexidade e conflituosidade” (Vitorelli, 2018, p. 8), e que precede ao estabelecimento do plano de ação estrutural (Schonhofen, 2023).

A audiência seguinte, realizada em 21 de março de 2024, já marcou o início da transição entre a fase de diagnóstico (art. 9º do Regimento Interno da CJ-PLC), e a de elaboração do Plano Judicial de Proteção da Lagoa (art. 3º do mesmo Regimento) (evento 914): “[...] O Grupo de Trabalho deverá iniciar as discussões do Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, iniciando por sua metodologia de elaboração.”

É possível dizer que, neste momento, teve início a segunda etapa descrita por Vitorelli (2018, p. 8): 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”.

Deste primeiro esforço não surgiu um Plano Judicial completo, mas foram elaboradas as primeiras recomendações do Grupo Técnico, na forma da Recomendação nº 01 do Grupo Técnico da CJ-PLC (evento 1010). No documento, debatido, aprovado e remetido aos Poderes Legislativo e Executivo na audiência de evento 974, realizada em 17 de maio de 2024, constam vinte e três medidas práticas sugeridas pelo Grupo Técnico, divididas em três eixos de atuação (ambiental; governança; e infraestrutura, monitoramento e fiscalização).

Dentre as recomendações (evento 1010), está a de “propor uma resolução ao COMDEMA estabelecendo padrões de qualidade para a Lagoa da Conceição visando a saúde do ecossistema” - recomendação 10. E isto foi debatido e aprovado na audiência seguinte, realizada em 29 de agosto de 2024 (evento 1035), na qual foi noticiado o avançar dos trabalhos do GT em reuniões extrajudiciais, e firmados ajustes relacionados à resolução.

Surgiu deste esforço a Resolução COMDEMA (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Florianópolis) 01/25 (evento 1197), que fixa padrões de qualidade esperados à Lagoa da Conceição, em metas intermediárias e finais - com a expressa previsão das possíveis sanções legais àqueles que descumprirem a Resolução (arts. 7 e 8º).

No interregno entre a audiência mencionada e a seguinte, ocorreu relevante fato, ainda sem desfecho, mas que merece ser citado: as autoras, alegando a injustificada protelação do feito pelas rés, apesar do já acurado diagnóstico de existência de situação desconforme na Lagoa, pediram a adoção imediata de medidas estruturantes por ordem do juízo (eventos 1.034 e 1.064). Após parecer favorável do Ministério Público Federal (evento 1.077), e apesar da discordância das rés (eventos 1.077 a 1.082), o pedido foi concedido por meio da decisão de evento 1084.

Na decisão, o magistrado destacou que a limitação de poderes da Câmara Judicial não se estende ao magistrado, e deferiu o pedido de antecipação de tutela para determinar, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) aos réus (evento 1084):

- (i) A implantação do Projeto Lagoa Viva, com base nas soluções naturais propostas para a recuperação do ecossistema da Lagoa da Conceição, com o objetivo de promover ações de biorremediação, nos prazos propostos no documento (anexo).
- (ii) A criação de um viveiro de mudas nativas como medida emergencial estruturante, a ser implementado em parceria com entidades públicas e privadas, e a comunidade local, visando à produção de mudas nativas da flora local para a restauração das áreas degradadas ao redor da Lagoa da Conceição, com prioridade para espécies que auxiliem na estabilização dos solos, melhoria da qualidade da água e controle do escoamento superficial, especialmente nas áreas de preservação permanente (APPs) e outras áreas sensíveis, no prazo de 30 (trinta) dias;

(iii) A renovação e imediata retomada do Programa TRATO PELA LAGOA, com a determinação para que a CASAN, em conjunto com as demais partes interessadas, restabeleça as atividades de fiscalização, regularização sanitária e conscientização ambiental na região da Lagoa da Conceição.

No entanto, a situação ainda se encontra sem desfecho, visto que foi concedido efeito suspensivo em recurso de Agravo de Instrumento interposto pelo Município de Florianópolis (evento 1176), ainda sem notícia de julgamento definitivo.

Retomando o andamento dos trabalhos da CJ-PLC, as audiências seguintes reúnem elementos de cognição do problema e da elaboração de aspectos executivos - evidenciando o que a doutrina denomina de “simbiose das fases cognitivas e executivas” (Bochenek, 2021, p. 164).

Na audiência de evento 1135, realizada em 18 de novembro de 2024, foi definida a elaboração de estudos sobre a “capacidade de suporte da Lagoa da Conceição” pelo GT; ampliada a atuação da CJ-PLC a outro processo ambiental em que se debate a ocupação de terrenos de marinha, a abertura de acessos terrestres e o embargo e demolição de construções às margens da lagoa, já em fase de cumprimento de sentença (5004772.51.2010.4.04.7200); e determinado aos órgãos públicos que informassem o andamento do cumprimento da Recomendação nº 01 do GT.

Reúne-se, em apenas uma audiência de andamento dos trabalhos da lagoa, a junção de elementos cognitivos, a ampliação do âmbito de atuação da CJ-PLC, e o andamento da fiscalização de medidas executivas.

Já na audiência seguinte (evento 1232), realizada já em 08 de abril deste ano de 2025, os encaminhamentos apresentam características mais próximas da tomada de medidas concretas relacionadas à proteção à Lagoa - mas, em sua maioria, não expressam ordens, e sim recomendações. A título de exemplo:

- 2) Recomendar que seja realizado o manejo (remoção) das macrófitas flutuantes nas lagoas temporárias adjacentes ao bombeamento e LEI. A CASAN junto com a FLORAM irá avaliar sobre o manejo das macrófitas na Lagoa de vapoinfiltração e na área de bombeamento emergencial;
- 3) sugerir a implantação de um sistema de tratamento das águas pluviais do sistema de macrodrenagem do Rio Vermelho e João Gualberto;
- 4) Solicitar da municipalidade a priorização de um Plano Ambiental Setorial da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição;

Ainda, foi encaminhada a criação de GTs específicos, especializando a atuação em aspectos concretos de proteção: “1) Criação de grupo de trabalho para tratar de grupos específicos: a) destinação final de efluentes, b) condição do efluente tratado/padrões de lançamento; c) drenagem urbana-tratamento e gestão, d) capacidade de suporte do ambiente lagunar.”

Na última audiência realizada antes do encerramento deste estágio (evento 1.307, realizada em 03 de julho de 2025), foram retomados e debatidos sequencialmente os pontos da última reunião, com a apuração das medidas adotadas e as possíveis soluções para cada recomendação. Exemplificando:

1) Em relação ao ponto 2, a CASAN informa que as macrófitas flutuantes na Lagoa de vapoinfiltração foram removidas. A CASAN juntará o relatório nos autos. A CASAN irá apresentar uma proposta à FLORAM para realizar o manejo para remoção de lâminas na área de bombeamento emergencial. A FLORAM se compromete a dar celeridade. A UFSC irá colaborar tecnicamente, por meio do professor Paulo Horta, para a realização do manejo

Debateram-se, ainda, meios alternativos de obtenção de verbas para o prosseguimento de determinadas atividades, considerando a limitação da CJ-PLC, que não pode se utilizar de verbas públicas:

10) Em relação ao item 11, que o Grupo de Trabalho formule para o MPF sugestão de parâmetros mínimos para tratamentos individuais de esgoto que possam ser exigidos em eventuais conciliações na área da bacia da Lagoa, a Comissão de Meio Ambiente da ALESC irá analisar a possibilidade de estabelecer uma emenda parlamentar, a fim de disponibilizar os recursos necessários para concretizar os estudos da capacidade de suporte da Bacia da Lagoa. A Câmara buscará informações sobre a possibilidade de acessar recursos do FRBL para as atividades do Grupo de Trabalho.

A realização do modelo de fiscalização e debate das sugestões e recomendações mostra uma alternativa possível e interessante à limitação da autoridade da Câmara Judicial, que não pode impor medidas às autoridades ou concessionárias. Similar raciocínio pode ser aplicado à busca por formas alternativas de recurso para a concretização das medidas pretendidas.

A próxima audiência está marcada para o dia 02 de setembro de 2025, às 15h30.

Embora não abarcado pelos objetivos iniciais, é pertinente um adendo final, considerando que os temas centrais do trabalho dizem respeito à colaboração e participação das partes envolvidas em litígios ambientais complexos, é a análise da resistente atuação dos réus no processo noticiada pelo Ministério Público Federal e pelas associações autoras.

No evento 340, em parecer, o MPF afirma que faltaria aos réus “boa vontade, transparência e colaboração”, e que eles estariam, ao menos até aquele momento, evadindo-se de construir soluções conjuntas. Nos exatos termos do membro do *parquet*, “a CASAN e o Município recusam a discussão com pesquisadores, o diálogo com os membros dos Ministérios Públicos e a colaboração com a sociedade, representada pelas entidades autoras”.

Essa postura defensiva e pouco colaborativa é reiterada na petição de evento 1228, elaborada pelas entidades autoras. Segundo as autoras, os réus têm apresentado discordâncias, mas não oferecem alternativas viáveis. Apontam, ainda, que a CASAN sequer estaria

comparecendo à maior parte das reuniões; e que as impugnações têm sido genéricas e protelatórias.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PROPOSITIVAS

A experiência do estágio de imersão reforça o caráter translacional da pesquisa, permitindo, desde já, algumas incursões no “caminho de retorno” à teoria (teoria-prática-teoria).

Como visto, o caso estudado reflete inegável e marcante exemplo de litígio ambiental complexo, policêntrico e multipolar, que envolve aspectos econômicos, sociais, culturais e, principalmente, ambientais relacionados ao ecossistema da Lagoa da Conceição.

O ajuizamento da ACP da Lagoa tem dado inegável tratamento mais centralizado de gestão e participação nas decisões ambientais relativas ao ecossistema da laguna, reunindo diversos setores da sociedade civil, dos poderes públicos, especialistas, e membros do sistema de justiça.

Pode-se afirmar, com todo este exame, que os trabalhos da CJ-PLC reúnem, já neste momento, as características de todas as fases do processo estrutural descritas por Vitorelli (2018, p. 8) - apesar da prevalência, nesta etapa, das quatro primeiras -, em nítida simbiose entre medidas executivas e cognitivas (Bochenek, 2021):

- 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.

Interessante, também, observar que o âmbito de cognição e atuação da CJ-PLC tem sido ampliado - a exemplo do que ocorreu com a absorção das matérias debatidas pelo cumprimento de sentença 5004772 51.2010.4.04.7200, no evento -, expandindo o objeto da demanda, e trazendo um claro exemplo da elevada complexidade (ampliada com a cognição gradual dos problemas) que traz o enfrentamento estrutural de problemas ambientais complexos.

No entanto, é possível ir além do já apontado pelas observações convencionais do caso, e trazer uma abordagem crítica de certas questões suscitadas, que acendem alertas

quanto à missão de recuperar do ecossistema da Lagoa, pelos andamentos processuais já examinados.

Por primeiro, chama atenção a constante tensão entre as pretensões da maioria presente na Câmara Judicial de Proteção da Lagoa - e do próprio magistrado, como demonstrado nas decisões - em adotar medidas concretas para a preservação da Lagoa da Conceição, em oposição a uma postura pouco colaborativa dos réus. A experiência, certamente, serve para repensar os moldes da colaboração nos processos estruturais - questionando, inclusive, quais seriam as consequências e eventuais sanções àquele que se recusa a adotar a esperada postura colaborativa no processo.

Essa tensão é agravada pelo fato de que o acórdão do Agravo de Instrumento (evento 254) limita sensivelmente a atuação e autoridade da CJ-PLC, reservando-a a mero comitê consultivo, sem autoridade própria.

Vê-se que tal limitação é, por vezes, resolvida de forma criativa pela CJ-PLC e pelo magistrado, como na aprovação da Resolução COMDEMA 01/25, que prevê, no ato normativo (e não por autoridade da Câmara) sanções legais possíveis ao descumprimento; ou na decisão de evento 1084, na qual o magistrado reforça sua autoridade jurisdicional para conceder, por si, a tutela pretendida.

Nos eventos mais recentes (em especial na última audiência - evento 1.037), observa-se que as recomendações e sugestões têm sido consideradas e levadas adiante, e que o magistrado e membros da CJ-PLC têm atuado para fiscalizar seu cumprimento, apesar do caráter não-vinculante.

Quanto à limitação orçamentária - visto que a CJ-PLC não pode, em tese, criar despesas -, nota-se a busca por alternativas: no item 10 do evento 1.307 menciona-se que a Comissão de Meio Ambiente da ALESC analisa a possibilidade de estabelecer uma emenda parlamentar, a fim de disponibilizar os recursos necessários para concretizar os estudos da capacidade de suporte da Bacia da Lagoa; e que a CJ-PLC buscará informações sobre a possibilidade de acessar recursos do FRBL para as atividades do Grupo de Trabalho.

No entanto, mesmo com o recente sucesso destas alternativas, é possível que o debate seja retomado nas fases seguintes do processo, em eventuais momentos de fiscalização do andamento, ou, de forma mais grave, no descumprimento das recomendações e planos de recuperação da lagoa.

Vale destacar, neste ponto, que não se concorda com a ideia de que o processo estrutural - e em especial a CJ-PLC - promoveria uma espécie de ativismo judicial, ou violaria a separação de poderes. Não cabe a este momento longa explanação, mas basta afirmar que

não constitui ativismo judicial concretizar valores que não são próprios do juiz, mas constitucionais, e ignorados pelos demais poderes (Violin, 2019).

Ademais, falar em lesão à separação de poderes pela atuação do Poder Judiciário neste caso seria subverter a lógica do princípio, pensado para a proteção dos direitos e garantias constitucionais, para limitá-los (Casimiro, 2024). Ao mesmo tempo, é necessário relembrar que - como reconhece o próprio acórdão que limita a atuação da CJ-PLC -, foi dada a oportunidade aos Poderes a resolver a questão: a atuação do Judiciário, nos termos de Fachin e Schinemann (2018, p. 227), é “subsidiária”, e condicionada à prévia insuficiência da atuação do Legislativo e Executivo. Nega-se, ainda, a ideia de uma articulação entre os Poderes para a satisfação dos direitos fundamentais, já admitida pela jurisprudência e doutrina a casos similares (Santos, 2021; Schier; Schier, 2018).

Outro alerta refere-se à possível representação imperfeita de grupos essenciais nas deliberações que dizem respeito ao futuro da Lagoa, exemplificado pela não apresentação de representantes das entidades de pescadores, empresários locais e populações tradicionais.

Como já dito em outra oportunidade, a composição da CJ-PLC é um exemplo democrático de participação em termos de governança socioecológica (Spagnolli; Tawfeiq 2024; Bochenek; Spagnolli, 2025). No entanto, é necessário apontar que possivelmente há, aqui, algum vácuo de representação de interesses relevantes para o deslinde da causa.

Por fim, nota-se que seria possível aprimorar a publicidade dos atos do processo, da Câmara Judicial e do Grupo de Trabalho. Como apontado, o site de endereço do Tribunal Regional Federal da 4ª Região destinado à Câmara Judicial (CJ-PLC) encontra-se vazio, sem a publicação de quaisquer conteúdos (TRF-4, 2025). Ainda, as atas das reuniões têm sido publicadas apenas nos autos, e não é disponibilizada a íntegra das reuniões, nem as atas de reuniões extrajudiciais do GT.

Essas provocações, experiências e conclusões provisórias oriundas do estágio permitirão, no desenvolvimento do trabalho final, uma incursão ainda mais incisiva no campo da teoria, em movimento de retorno e simbiose entre o prático e o teórico.

Por ora, no entanto, podem ser apontadas as seguintes recomendações propositivas: 1) aprimorar as medidas de publicidade. Em cumprimento ao art. 13 do Regimento Interno, disponibilizar, no endereço eletrônico destinado à CJ-PLC, as atas de audiências judiciais, as principais decisões e movimentos do processo, as reuniões do Grupo, resoluções, recomendações propositivas e andamentos dos Grupos de Trabalho; 2) repensar a representação de grupos interessados, em especial aqueles marginalizados e aqueles de evidente interesse na causa, como pescadores da região, povos tradicionais afetados e

empresários locais. Para tanto, pode-se pensar na publicação de novos editais, mas, desta vez, com a divulgação da oportunidade de participação em meios como redes sociais; sem ignorar, também, a nomeação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*; 3) em complemento às medidas já tomadas neste sentido, avaliar as possibilidades de adoção de medidas alternativas para conferir certa autoridade às decisões da Câmara Judicial, como a articulação com os demais Poderes, para edição de atos normativos; ou o uso da autoridade jurisdicional do magistrado, com a adoção de medidas como atos concertados entre juízos cooperantes, ou outras medidas de delegação de competência executiva, como a criação de *claims resolution facilities*, a par da atuação dos Grupos de Trabalho¹⁹³ (Assunção; Tawfeiq, 2024; Cabral; Zaneti Jr., 2019; Marçal, 2019).

Como conclusão, pode-se afirmar que o estágio proporcionou contato prático e efetivo do pesquisador com o objeto de pesquisa, cumprindo os objetivos propostos para a atividade.

¹⁹³ Como feito no caso *Mendoza*, célebre processo estrutural argentino que enfrentou a poluição do rio Matanza-Riachuelo. A respeito: Bergallo, 2014; Linke, 2024; Verbic, 2013.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Agenor de. **A atuação judicial nos processos estruturais**: análise da técnica do saneamento compartilhado como instrumento de efetividade. Londrina: Thoth, 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Direito Processual Civil brasileiro. **Revista de Processo**, vol. 225, p. 389-410, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, vol. 29, n. 1-2, p. 70-79, 2017.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, p. 800-824, 2019.

ASSUNPÇÃO, Maysa Gabrielly de; TAWFEIQ, Reshad. Entidades de Infraestrutura Específica como medida de cumprimento nos processos estruturais: um estudo de caso da fundação RENOVA. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, v. 8, p. 1-26, 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERGALLO, Paola. “Mendoza”: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. In: GARGARELLA, Roberto (org.). **Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, p. 245-291, 2014.

BERTOLDI, Marcia Rodrigues; SCHONHOFEN, Vivian Pinheiro. A solidariedade intergeracional ambiental e o processo estrutural como instrumentos para a contenção do Estado de Coisas Inconstitucional ambiental. **Revista Catalana de Direito Ambiental**, v. 13, n. 1, p. 1-37, 29 jun. 2022. Universitat Rovira I Virgili.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas Estruturais: Flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, vol.1, p. 155-178, 2021.

BOCHENEK, Antônio César. Processo Estrutural para o Processo Civil de Interesse Público. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, v. 6, p. 26-42, 2022.

BOCHENEK, Antônio César; SPAGNOLLI, Diego Reschette. Demandas Ambientais Complexas e Processo Estrutural: o Caso da Poluição Hídrica da Lagoa da Conceição. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, v. 124, p. 90-107, 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (6ª Vara Federal de Florianópolis). **Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200/SC**.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 04 de julho de 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 28 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353796271&ext=.pdf>. Acesso em: 14 ago 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **SISTCON – Sistema de Conciliação da 4ª Região: demandas estruturais**. Disponível em:

https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4585. Acesso em: 12 ago. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático**: participação, publicidade e justificação. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Recomendação Nº 163 de 16/06/2025**. Brasília, DF, 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR.; Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, vol. 75, p. 101-136, 2020.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, 2018.

HELLWIG, Sabrina Wiegand. **A participação técnica e social no processo estrutural**: uma análise a partir da Ação Civil Pública da Lagoa da Conceição - Florianópolis/SC. Londrina: Thoth, 2024. *E-book*.

LEITE, José Rubens Morato; VIANA, Iasna Chaves. A ação civil pública da lagoa da conceição: perspectivas de governança ecológica sistêmica. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 13, n 2, 2023.

LINKE, Micaela. **Processos estruturais e litígios ambientais de despoluição hídrica**: em busca da promoção do equilíbrio ambiental por meio do Processo Civil. Londrina: Thoth, 2024.

MACHADO, Marcos Aurélio. **Avaliação da influência do crescimento populacional na balneabilidade da Lagoa da Conceição**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Engenharia Sanitária e Ambiental) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais): características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro**. 2018. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

MARÇAL, Felipe Barreto. Deveres Cooperativos do magistrado no processo estruturante. **Civil Procedure Review**, v. 10, p. 77-99, 2019.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; FEFERBAUM, Marina; PINHEIROS, Victor Marcel. A organização da informação jurisprudencial. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia de Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. Fundamentos jurídico-políticos da governança socioecológica para a Lagoa da Conceição: reinventando o Direito Ambiental por meio do processo estrutural. In: LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely; BAHIA, Carolina Medeiros (org.). **Direito Ecológico na Prática: ação estrutural da Lagoa da Conceição**. 1. ed. Blumenau, SC: AmoLer Editora, 2023.

PINTO JUNIOR, Mário Engler. Pesquisa Jurídica Aplicada no Mestrado Profissional. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia de Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RIAL, Carmen Silvia; COUTO, Isabel Pinheiro de Paula. Lagoa da Conceição: Perspectivas Históricas, Contexto Cultural, Paisagístico e Econômico. In: LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely; BAHIA, Carolina Medeiros (org.). **Direito Ecológico na Prática: ação estrutural da Lagoa da Conceição**. 1. ed. Blumenau, SC: AmoLer Editora, 2023.

ROCHA, Lyllyan Santos. **Gerenciamento Costeiro e Estudo de caso da Lagoa da Conceição**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

RODRIGUES, Diego de Ávilla. **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. 2022. Dissertação (Mestrado) - Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2022.

SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. **ONG Costa Legal and others vs. Municipality of Florianópolis and others**. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/ong-costa-legal-and-others-vs-municipality-of-florianopolis-and-others/>. Acesso em 29 jun 25.

SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. **Processo estrutural: controle jurisdicional de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2021.

SANTOS, Adriana Timoteo dos; ROCHA, Alexandre Almeida; RENTZ, Alisson Fernando de Anhaia. O processo estrutural em políticas públicas sob a ótica da legitimidade por reflexividade. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, v. 6, p. 122-138, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e deveres de proteção climática na Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 108, p. 77-108, out-dez, 2022.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. **A&C - R. de Dir. Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

SCHONHOFEN, Vivian Pinheiro. **Processo estrutural e estado de coisas inconstitucional ambiental**: um estudo de caso na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS. Londrina: Thoth, 2023.

SILVA, Eliezer Gomes da. Direito translacional: teorias e práticas jurídicas em interface bidirecional a proposta de um novo mestrado em Direito na UEPG. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 8, n.48, p. 236-248, 2021.

SPAGNOLLI, Diego Reschette; TAWFEIQ, Reshad. O papel colaborativo dos sujeitos do processo nas demandas estruturais ambientais: uma análise prática a partir do caso da 'Ação Civil Pública da Lagoa da Conceição'. In: IX Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra: uma visão transdisciplinar, 2025, Coimbra. **ANAIS DE ARTIGOS COMPLETOS DO IX CIDHCoimbra 2024**. Campinas: Editora Brasília, 2024. v. 5. p. 292-301.

TAWFEIQ, Reshad. Incompatibilidades do agronegócio face à ordem ambiental constitucional. **Revista Veredas do Direito**, v. 21, p. e212688, 2024.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF-4). **Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC)**. Disponível em:

https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4505. Acesso em: 12 ago. 2025.

VERBIC, Francisco. *El remedio estructural de la causa “Mendoza”: Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación*. Anales n. 43, **Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales, U.N.L.P.**, v. 43, p. 267-286, 2013.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, vol. 284, p. 333-369, 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo Estrutural - teoria e prática**. 5. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2024.

ANEXO

SEÇÃO	PÁGINA	EVENTO	AUTORIA	CATEGORIA	TEOR	OBJETIVO
1	01 a 68	1	Associações autoras	Petição inicial	Ação Civil Pública objetivando o reconhecimento da existência de um estado de coisas inconstitucional no ecossistema da Lagoa da Conceição. Pretende seu reconhecimento como sujeito de direitos ecológicos. Visa a implementação de um sistema de governança socioecológica de gestão ambiental.	1
1	69 a 95	1	Associações autoras	Anexos	Procuração e documentos constitutivos	
1	96 a 238	1	Associações autoras	Anexos	Pareceres e artigos acadêmicos	1
1	239 a 366	1	Associações autoras	Anexos	Autos de infração e recursos administrativos	1
1	367 a 373	1	Associações autoras	Anexos	Laudo analítico - fitoplâncton e qualidade da água da Lagoa	1
1	374 a 431	1	Associações autoras	Anexos	Relatório de saneamento da bacia	1
1	432 a 435	1	Associações autoras	Anexos	Parecer técnico Fundação Municipal do Meio Ambiente	1
1	446 a 493	1	Associações autoras	Anexos	Notas técnicas e relatório	1
1	494 a 667	1	Associações autoras	Anexos	Legislação Municipal e Estadual	1
1	668 a 717	1	Associações autoras	Anexos	Atos normativos e laudos da CASAN	1
1	719	3	Juiz	Decisão/despacho	Citação dos réus para prestarem informações. Citação do MPF e MP.	
1	721 a 722	21	Ministério Público Estadual	Petição	Pedido de ingresso no polo ativo	

1	724	22	União	Petição	Pedido de dilação de prazo	
1	726 a 737	23	Estado de Santa Catarina	Manifestação prévia	Manifestação prévia sobre o pedido de antecipação da tutela	1
1	738 a 753	23	Estado de Santa Catarina	Anexos	Legislação Municipal e Estadual	1
1	755 a 760	26	Instituto do Meio Ambiente de SC	Manifestação prévia	Manifestação prévia sobre o pedido de antecipação da tutela	1
1, 2	764 a 780	26	Instituto do Meio Ambiente de SC	Anexos	Relatórios de fiscalização ambiental	1
1, 2	1 a 10	26	Instituto do Meio Ambiente de SC	Anexos	Relatórios de fiscalização ambiental	1
2	12 a 32	27	ICMBIO	Petição	Desinteresse no feito, mas indicação do TAMAR para compor a Câmara	3
2	34 a 44	28	CASAN	Manifestação prévia	Manifestação prévia sobre o pedido de antecipação da tutela	1
2	45 a 373	28	CASAN	Anexos	Plano Municipal de Saneamento, Decretos, Pareceres técnicos	1
2	375 a 377	29	IBAMA	Petição	Desinteresse no feito	
2	382-385	32	Ministério Público Federal	Petição	Pedido de ingresso no polo ativo	1
2	386-398	32	Ministério Público Federal	Anexos	Sentença da ACP 2003.72.00.007539-1/SC	1

2	399-403	32	Ministério Público Federal	Anexos	Agravo de Instrumento 5012388-02.2017.4.04.0000/SC	1
2	404-411	32	Ministério Público Federal	Anexos	Termo de Acordo Judicial na ACP 2000.72.00.004772-2	1
2	412-427	32	Ministério Público Federal	Anexos	ADPF 60	1
2	428-430	33	IPHAN	Petição	Desinteresse no feito	
2	431-437	34	Município de Florianópolis e FLORAM	Manifestação prévia	Manifestação prévia sobre o pedido de antecipação da tutela	1
2	438-504	34	Município de Florianópolis e FLORAM	Anexos	Atas de reunião do GT - Lagoa da Conceição	1
2	506	35	Município de Florianópolis	Petição	Reiteração da manifestação prévia de evento anterior	
2	518 a 528	39	ARESC	Manifestação prévia	Manifestação prévia sobre o pedido de antecipação da tutela	1
2	529 a 547	39	ARESC	Anexos	Parecer técnico	1
2	549 a 552	41	Juiz	Decisão/despaço	Concessão tutela urgência. Reconhecimento problema estrutural, criação CJPLC. Intimação para prestarem informações preliminares.	1, 2, 3
2	686 A 691	145 e 147	IBAMA e ICMBIO	Petição	Reiteram desinteresse no feito	

2	693	149	Juiz	Decisão/despa cho	Defere ingresso MPF e MPSC polo ativo e exclusão IBAMA, ICMBIO, IPHAN	2
2	695 a 712	155	Estado de Santa Catarina	Petição	Informa interposição de recurso de Agravo de Instrumento	
2	714 a 715	157	ICMBIO - Florianópo lis	Petição	Desinteresse CORBIO no feito	
2	717 a 733	169	Associaçã o atingidos por Barragens (ANAB)	Petição	Pedido de ingresso no polo ativo	
2,3	734 a 743	169	Associaçã o atingidos por Barragens (ANAB)	Anexos	Procuração e documentos constitutivos	
2,3	1 a 31	169	Associaçã o atingidos por Barragens (ANAB)	Anexos	Estatuto, ata de assembleia e notícia sobre o rompimento da barragem	
3	32 a 35	177	Instituto do Meio Ambiente de SC	Petição	Indicação de representante para compor a CJPLC	3
3	37	179	União	Petição	Pedido para manter-se no feito, como interessada	
3	38 a 43	184	Defesa Civil	Ofício	Informa itens fornecidos após o rompimento da barragem	1
3	44 a 55	185	IPHAN	Petição	Indica representante para compor a CJPLC, presta informações sobre a preservação do patrimônio da Lagoa	1, 3

3	57 a 58	186	Município de Florianópolis	Petição	Indicação de representantes para compor a CJPLC	3
3	60 a 61	187	ARESC	Petição	Indicação de representantes para compor a CJPLC	3
3	62 a 863	187	ARESC	Anexos	Informações sobre as medidas adotadas pela ARES (pareceres, autos e anexos)	1
3	865 a 871	189	CASAN	Petição	Indica representantes para compor a CJPLC, Presta informações sobre grupos de trabalho existentes	3
3	872 a 905	189	CASAN	Anexos	Atos normativos, contratos	
3	907 a 910	190	Município de Florianópolis e FLORAM	Petição	Prestam informações sobre a questão hídrica da Lagoa	1
3	911 a 959	190	Município de Florianópolis e FLORAM	Anexos	Documentos a respeito da execução de projeto de contenção do talude	1
3	961	191	Município de Florianópolis	Petição	Reitera petição anterior	
3	963 a 964	192	IMA	Petição	Indica representante para compor a CJPLC, presta informações sobre o exame de balneabilidade da Lagoa	1, 3
3	965 a 1501	192	IMA	Anexos	Ofícios, relatórios de ensaio, estudos de monitoramento da água	1
3	1503 a 1504	194	UFSC	Petição	Desinteresse da reitoria em participar do feito	

3	1505 a 1507	199	Estado de Santa Catarina	Petição	Indica representante para compor a CJPLC	3
3	1508 a 1509	200	Associações autoras	Petição	Concordância com ingresso da ABAB no feito	2, 3
3	1511	202	Juiz	Decisão/despaço	Deferir ingresso da ABAB no polo ativo	2, 3
3	1513 a 1524	205	Estado de Santa Catarina	Contestação	Incompetência da JF, ilegitimidade do Estado, pedido de improcedência (ausência de previsão legal, redundância com relação a outros comitês, separação de poderes)	1
3	1526 a 1527	206	Ministério Público Estadual	Petição	Ciência da decisão inicial; pedido de retificação para constar como assistente litisconsorcial; informa impossibilidade de comparecer a audiência; não se opõe à inclusão da ABAB	2
3, 4	1529 a 1535	207	IBAMA	Ofício	Indica representante para compor a CJPLC, presta informações sobre a atuação do IBAMA na Lagoa	1, 3
3, 4	01 a 66	207	IBAMA	Ofício	Indica representante para compor a CJPLC, presta informações sobre a atuação do IBAMA na Lagoa	1, 3
4	67 a 69	208	Associações autoras	Petição	Notícia fato novo: instalação de sistema de bombeamento emergencial	1
4	70 a 77	208	Associações autoras	Anexos	Nota técnica UFSC sobre a instalação do sistema	1
4	78 a 81	209	Juiz	Termo de audiência	Homologa indicações para CJPLC. Concedo prazo para proposta final de composição e regimento interno	2, 3
4	85	209	Juiz	Decisão/despaço	Determina citação da ARESC (Agência de Regulação de Serviços Públicos de SC)	
4	95 a 105	254	TRF-4	Decisão Monocrática em Agravo	Concede efeito suspensivo em parte: caráter consultivo da CJPLC, para assessoramento, mas sem vincular a administração pública	1, 2, 3
4	107 a 114	256	Associações autoras	Petição	Indica composição e sugere regimento interno para a CJPLC	3

4	116 a 122	269	Estado de Santa Catarina	Petição	Impugnação à proposta de regimento	3
4	124	270	Associações autoras	Petição	Pedido de adiamento de audiência	
4	126	272	Juiz	Decisão/despaço	Adiamento da audiência marcada para o dia 14/09/2021	
4	127 a 200	294	CASAN	Contestação	Arguiu preliminares (litispendência, falta de interesse de agir), pediu a improcedência pela falta de previsão legal, inexistência de medidas concretas pleiteadas, abusividade de um "cheque em branco" na forma de Plano Judicial	1
4,5, 6	201 a 635	294	CASAN	Anexos	Decisões de outras ações ambientais ligadas à lagoa, estudo técnico de esgotamento sanitário do Distrito São João do Rio Vermelho	1
4,5,6	01 a 821	294	CASAN	Anexos	Estudo técnico de esgotamento sanitário do Distrito São João do Rio Vermelho, estudo esgotamento Ingleses, estudo oceanográfico, contrato de cooperação, cópias autos, PRAD	1
4,5, 6	01 a 151	294	CASAN	Anexos	PRAD, Memorial descritivo LEI ETE Lagoa, contratos	1
6	152 a 172	297	IMA	Contestação	Ausência de interesse processual na criação da Câmara, falta de previsão legal, separação de poderes, falta de previsão legal	1
6	173 a 174	298	IMA	Petição	Discordância regimento interno CJPLC - caráter consultivo	1
6	175 a 190	301	Município de Florianópolis e FLORAM	Contestação	Ausência de interesse processual, invasão do mérito administrativo, violação das previsões orçamentárias, caráter consultivo da Câmara Judicial	1
6	192 a 193	305	CASAN	Petição	Pedido de ampliação da Câmara	3
6	194 a 196	307	Município de Florianópolis	Petição	Discordância regimento interno CJPLC - caráter consultivo	3

			lis e FLORAM			
6	197 a 198	308	Município de Florianópolis	Petição	Reiterando a petição retro	3
6	199 a 201	310	ARESC	Petição	Discordância regimento interno CJPLC	3
6	202 a 216	311	ARESC	Contestação	Indevida intromissão do Judiciário, atuação da agência dentro das competências técnicas definidas por lei, independência funcional	1
6	217 a 219	316	Juiz	Decisão/despa cho	Intimação das autoras para adequar o Regimento ao caráter consultivo definido em Agravo, e réplica às contestações	3
6	220 a 221	325	União	Petição	Ciência	
6	223 a 232	327	Associaçõ es autoras	Petição	Apresentação de nova proposta de regimento interno, e sugestão de composição final	3
6	233 a 234	337	Estado de Santa Catarina	Petição	Reitera impugnação ao regimento	3
6	235 a 265	338	Associaçõ es autoras	Réplica	Defende a legitimidade dos réus, a ausência de invasão do mérito administrativo, a instituição de um modelo de gestão socioecológico, o não-funcionamento dos comitês administrativos, a existência de problema estrutural e a importância de atuação centralizada e conjunta.	1
6	266 a 334	338	Associaçõ es autoras	Anexos	Parecer do prof. Marco Félix Jobim sobre a ACP Estrutural da Lagoa	1
6	335 a 344	340	Ministério Público Federal	Réplica	Alega a falta de colaboração dos réus (litigiosidade), que discordam das oportunidades de diálogo e participação da sociedade. Têm buscado mais se eximir de responsabilidade do que resolver o problema. Discorda das alegações de que não haveria omissão ou ação coordenada por parte dos réus.	1, 3

6	345 a 346	341	FLORAM	Petição	Reitera impugnação ao regimento	3
6	347 a 348	342	Município de Florianópolis	Petição	Reitera impugnação ao regimento	3
6	349 a 359	348	Juiz	Decisão/despa cho	Afasta as preliminares. Designa audiência de saneamento conjunto e complementar do feito	2, 3
6	360 a 361	382	União	Petição	Pedido de realização de audiência virtual	
6	364 a 365	387	Estado de Santa Catarina	Petição	Pedido de realização de audiência virtual	
6	368 a 369	395	FLORAM	Petição	Pedido de realização de audiência virtual	
6	370 a 371	399	ARESC	Petição	Pedido de realização de audiência virtual	
6	372 a 373	403	Juiz	Decisão/despa cho	Defere a participação telepresencial das partes	
6	378 a 381	423	Juiz	Termo de audiência	Homologação do regimento interno da CJPLC. Publicação de editais para compor vagas restantes (representantes da sociedade civil).	2, 3
6	382 a 384	425	Juiz	Decisão/despa cho	Intimação das autoras para elaboração do edital, e informar nomes dos demais representantes que farão parte da CJPLC	3
6	388 a 393	439	Associaçõ es autoras	Petição	Edital de convocação de representantes da sociedade civil.	2,3
6	394 a 395	441	Juiz	Decisão/despa cho	Determina a publicação do edital	2,3
6	415 a 436	453	Secretaria do juízo	Certidão	Inscrição - Associação de Vela da Lagoa	2,3
6	437 a 479	454	Secretaria do juízo	Certidão	Inscrição - Associação de Moradores da Lagoa (AMOLA)	2,3

6	480 a 506	455	Secretaria do juízo	Certidão	Inscrição - Instituto APRENDER Ecologia	2,3
6, 7	507 a 516	456	Secretaria do juízo	Certidão	Inscrição - Instituto Çarakura	2,3
6,7	1 a 21	456	Secretaria do juízo	Certidão	Inscrição - Instituto Çarakura	2,3
7		479	Associações autoras	Petição	Lista de representantes que compõem a CJPLC	2,3
7	30 a 34	479	Associações autoras	Anexos	Regimento interno da CJPLC	2,3
7	37 a 39	486	Juiz	Decisão/despaço	Designa audiência para homologação das inscrições e instalação da CJPLC	3
7	125 a 130	589	Juiz	Termo de audiência	Homologa a composição da CJPLC; criação de GT para diagnóstico; Requisição de informações aos órgãos públicos; Criação de site para publicidade dos trabalhos.	1, 2, 3
7	137 a 138	608	IMA	Petição	Indica servidor para compor o Grupo de Trabalho	3
7	139 a 140	609	CASAN	Petição	Indica servidor para compor o Grupo de Trabalho	3
7	141 a 142	610	Município de Florianópolis e FLORAM	Petição	Indica servidor para compor o Grupo de Trabalho	3
7	143 a 145	611	Associações autoras	Petição	Indicação para compor o Grupo de Trabalho	3
7	328 a 332	705	Juiz	Termo de audiência	Apresentação do primeiro diagnóstico da Lagoa. Concede prazo para juntada de estudo técnico da UFSC e para levantamentos do GT	1, 3
7	335 a 336	715	CASAN	Petição	Substituição de membro do Grupo de Trabalho	3
7	337 a 338	717	Associações autoras	Petição	Pedido de dilação de prazo	

7	339 a 408	725	Associações autoras	Petição	Juntada dos estudos técnicos da UFSC	1
7	410 a 412	740	UFSC	Ofício	Indicação de professores para o Grupo Técnico	3
7	413 a 428	752	Município de Florianópolis	Petição	Parecer técnico acerca do diagnóstico da Lagoa da Conceição	1
7	429 a 433	753	CASAN	Petição	Parecer técnico acerca do diagnóstico da Lagoa da Conceição	1
7	434 a 435	757	Juiz	Decisão/despaço	Altera data da próxima audiência de conciliação	
7	442 a 445	824	Juiz	Termo de audiência	Diagnóstico da Lagoa. Intimação do Município para apresentar estudos sobre a Lagoa que fundamentaram o Plano Diretor, e levantamento dos Cumprimentos de Sentença da ocupação das margens; da FLORAM para apresentar relatório sobre as autuações prescritas. Concede prazo para juntada do Plano de Recuperação da Lagoa.	1, 3
7	446 a 447	827	Juiz	Decisão/despaço	Altera data da próxima audiência de conciliação	
7	451 a 475	856	IMA	Petição	Junta informação técnica e Relatório de Fiscalização	1
7	476 a 477	858	Associações autoras	Petição	Pede a intimação da FLORAM pra trazer o relatório sobre as autuações	
7	478 a 492	866	FLORAM	Petição	Junta relatório de autuações administrativas e plano de recuperação da Lagoa	1
7	493 a 494	867	Município de Florianópolis	Petição	Pedido de prazo para juntar estudos	
7	496 a 606	889	CASAN	Petição	Junta manifestação técnica e documentos sobre o PRAD que está em execução	1

7	607 a 611	891	IMA	Petição	Junta nota de Informação Técnica	1
7	612 a 624	892	Município de Florianópolis	Petição	Junta estudos do Plano Diretor e ações propostas	1
7	624 a 626	914	Juiz	Termo de audiência	Diagnóstico da Lagoa. Intima GT para iniciar discussões sobre o Plano Judicial de Proteção da Lagoa, iniciando pela metodologia de elaboração.	1, 3
7	629 a 630	942	Município de Florianópolis	Petição	Indicação de nova presidente ao GT (presidente da FLORAM)	3
7	631 a 633	974	Juiz	Termo de audiência	Apresentação do primeiro conjunto de recomendações. Ofício ao Prefeito e à Câmara para dar ciência sobre o documento. Designa nova audiência para apresentação de cronograma de ações	1, 2, 3
7	637 a 642	1010	Secretaria do juízo	Certidão	Recomendação nº 1 do Grupo Técnico da CJPLC	1, 3
7	643 a 650	1011	CASAN	Petição	Impugnação à deliberação da audiência: afirma que a CJPLC teria caráter consultivo, não podendo fixar prazos e obrigações. Alega confusão ente Grupo Técnico e CJPLC;	3
7	660 a 661	1028	FLORAM	Petição	Concordância com a impugnação da CASAN	3
7	662 a 663	1030	Ministério Público Federal	Petição	Não se opõe ao esclarecimento da distinção de funções do GT e da CJPLC	3
7	664 a 667	1033	Associações autoras	Petição	Discordância com a irrisignação da CASAN e FLORAM	3
7	668 a 675	1034	Associações autoras	Petição	Pedido de adoção imediata de medidas estruturantes emergenciais	1
8	1 a 34	1034	Associações autoras	Anexo	Artigo científico: governança sistêmica na Lagoa; Recomendação nº 1 do GT	1

8	35 a 38	1035	Juiz	Termo de audiência	Notícia de elaboração de minuta de resolução com metas para a água da Lagoa; concordância da retirada de dispositivos que fixam parâmetros sobre lançamento de efluentes; juiz deu vistas às partes sobre o pedido de tutela, e designou nova audiência para a tomada de medidas estruturantes	2, 3
8	43 a 63	1051	ARESC	Petição	Manifestação sobre o pedido de tomada imediata de medidas estruturantes	3
8	64 a 81	1052	Município de Florianópolis	Petição	Manifestação sobre o pedido de tomada imediata de medidas estruturantes	3
8	82 a 93	1053	CASAN	Petição	Manifestação sobre o pedido de tomada imediata de medidas estruturantes	3
8	94 a 99	1054	FLORAM	Petição	Manifestação sobre o pedido de tomada imediata de medidas estruturantes	3
8	100 a 101	1055	Ministério Público Federal	Parecer	Pede a intimação das autoras para indicar de modo concreto as medidas a serem implementadas e os prazos que entendam razoáveis para que se proceda uma deliberação fundamentada em audiência.	
8	103 a 108	1056	IMA	Petição	Juntada de informação técnica e pedido de indeferimento da antecipação de tutela	1
8	109 a 110	1059	Juiz	Decisão/despaço	Acolhe parecer do MPF (Evento 1055). Intima autoras para especificar o pedido, indicando medidas e prazos.	3
8	111 a 128	1064	Associações autoras	Petição	Cumprimento da decisão retro. Indica medidas emergenciais (Projeto Viva Lagoa, criação de viveiro de mudas nativas, retomada do Programa Trato pela Lagoa)	1, 3
8	129 a 154	1064	Associações autoras	Anexos	Documentos do Projeto Lagoa Viva	1
8	155 a 159	1077	Ministério Público Federal	Parecer	Parecer pelo deferimento do pedido, além da inclusão do Cumprimento de Sentença 50047725120104047200 no âmbito de atuação da CJPLC	1, 3

8	160 a 164	1078	Município de Florianópolis	Petição	Pede o indeferimento dos pedidos de antecipação da tutela. Alega realização de despesas públicas; falta de urgência; e que o feito tem tomado seu regular transcurso, ainda em fase de diagnóstico e elaboração do plano.	
8	165 a 176	1078	Município de Florianópolis	Anexos	Parecer técnico da FLORAM	
8	177 a 178	1079	FLORAM	Petição	Reitera a petição do Município	
8	179 a 180	1080	IMA	Petição	Pede o indeferimento dos pedidos de antecipação da tutela. Alega que deveriam ser debatidos junto à Câmara.	
8	181 a 183	1082	CASAN	Petição	Pede o indeferimento dos pedidos. Alega que há perícia em trâmite nos autos 5004793 41.2021.4.04.7200, e que deve preceder qualquer medida concreta.	
8	184 a 189	1082	CASAN	Anexos	Parecer técnico	
8	190 a 193	1084	Juiz	Decisão/despatcho	Defere o pedido de antecipação da tutela. Determina a implantação do Projeto Viva Lagoa, a criação de viveiro de mudas nativas, e a retomada do Programa Trato pela Lagoa, em 60 dias.	3
8	196 a 197	1104	IMA	Petição	Substituição de membro do Grupo de Trabalho	3
8	200 a 205	1133	Associações autoras	Petição	Juntada de minuta da Resolução a ser enviada ao COMDEMA	3
8	209 a 211	1135	Juiz	Termo de audiência	Determina que o CS 50047725120104047200 (abertura de acessos às margens da Lagoa) seja objeto da CJ-PLC, concede prazo para informarem o andamento da Recomendação nº 1.	2, 3
8	214 a 215	1176	Município de	Petição	Informa a concessão de efeito suspensivo em Agravo.	

			Florianópolis			
8	222 a 231	1191	ARESC	Petição	Indica servidor para compor o Grupo de Trabalho e traz parecer sobre a resolução COMDEMA	3
8	232 a 233	1192	Ministério Público Federal	Petição	Pedido de dilação de prazo. Indicação de que não indicará representante, apenas fiscalizará o resultado dos trabalhos.	3
8	238 a 246	1195	CASAN	Petição	Indica servidor para compor o Grupo de Trabalho e traz parecer (discordância) sobre a resolução COMDEMA.	3
8	247 a 319	1195	CASAN	Anexos	Parecer técnico	
8	320 a 323	1196	IMA	Petição	Juntada de informação técnica sobre a proposta de resolução	
8	324 a 339	1197	Município de Florianópolis	Petição	Informa que ainda não teve resposta dos órgãos a respeito da implementação da Resolução. Juntada da Resolução aprovada pelo COMDEMA (Resolução 1/25)	3
8	340 a 347	1198	FLORAM	Petição	Relata medidas já tomadas pela FLORAM	
8	348 a 349	1201	Juiz	Decisão/despacho	Dilação de prazo para o MPF se manifestar sobre o Termo de Audiência (evento 1135).	
8	353 a 356	1224	Município de Florianópolis	Petição	Juntada de manifestação técnica da FLORAM	
8	357 a 359	1227	CASAN	Petição	Reitera discordância com a Resolução COMDEMA.	
8	360 a 365	1228	Associações autoras	Petição	Informam que a Resolução foi aprovada no GT da CJPLC, e que as rés têm discordado sistematicamente e não colaborado com a construção de soluções - e que a CASAN sequer tem comparecido às reuniões.	3

8	368 a 382	1230	Ministério Público Federal	Parecer	Juntada de parecer técnico concordando com a Resolução COMDEMA	
8	383 a 386	1232	Juiz	Termo de audiência	Cria GTs específicos; sugere e recomenda a tomada de medidas concretas específicas pelos réus. Intima para juntada de informações. Oficia a SEMAE e ALESC.	2, 3
8,9	393 a 480	1279	Município de Florianópolis	Petição	Juntada de ofícios das áreas técnicas, como deliberado em audiência	
8,9	1 a 194	1279	Município de Florianópolis	Petição	Juntada de ofícios das áreas técnicas, como deliberado em audiência	
9	195 a 198	1299	Associações autoras	Petição	Noticia falta de representantes de diversos entes na CJPLC. Pede a expedição de ofício à ARESC para prestar informações sobre a execução de metas pela CASAN.	3
9	201 a 210	1302	ARESC	Petição	Juntada de ofícios das áreas técnicas, como deliberado em audiência	
9	210 a 215	1307	Juiz	Termo de audiência	Retomada dos pontos da audiência anterior, com deliberação a cada um dos 12 itens. Designação de nova audiência para 02 de setembro de 2025.	3