

DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA  
(PROCESSO Nº 5004793-41.2021.4.04.7200)

1



[...]  
*Tua lagoa formosa  
ternura de rosa  
poema ao luar,  
cristal onde a lua vaidosa  
sestrosa, dengosa  
vem se espelhar..."*  
Rancho de Amor À Ilha  
Hino de Florianópolis (Zininho)

**ONG COSTA LEGAL**, associação civil com sede neste Município, na Servidão Caminho Costa da Lagoa, nº 16, Bairro Lagoa da Conceição, CEP 88.062-370, inscrita no CNPJ sob o nº 29.785.977/0001-43, **ASSOCIAÇÃO FLORIANOPOLITANA DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS - UFECO**, associação civil com sede neste Município, na Avenida Patrício Caldeira de Andrade, nº 627, bloco D, apto. 105, Bairro Abraão, CEP 88085-200, inscrita no CNPJ sob o nº 79.886.826/0001-50, **ASSOCIAÇÃO PACHAMAMA**, associação civil com sede no Município de Pelotas, Rio Grande do Sul, na Rua Quinze de Novembro, nº 1026, Centro, inscrita no CNPJ sob o nº 08.080.387/0001-45, por seus procuradores signatários, conforme instrumento de mandato anexo (doc. anexos), e com a assistência jurídica do **Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA)** e do **Grupo de Pesquisa Observatório de Justiça Ecológica (OJE)**, ambos da **Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**, vêm, respeitosamente, à presença de V. Ex<sup>a</sup>, fulcro no art. 1º, I e IV, art. 2º, art. 5º, V, art. 11, art. 12 e art. 18, todos da Lei Federal nº 7.347/1985, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA com pedido de liminar**

em face de **MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ nº 83.256.545/0001-90, a ser citado na pessoa do Sr. Prefeito Municipal, na Rua Tenente Silveira, nº 60, 5º andar, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88010-300, e-mail [gabinete.pgm@pmf.sc.gov.br](mailto:gabinete.pgm@pmf.sc.gov.br); **FUNDAÇÃO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE (FLORAM)**, entidade autárquica de direito público, CNPJ nº 00.909.972/0001-01, a ser citada na pessoa de sua Superintendente, na Rua Felipe Schmidt, nº 1320, 5º andar, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88010-002, e-mail [gabinete.floram@pmf.sc.gov.br](mailto:gabinete.floram@pmf.sc.gov.br); **ESTADO DE SANTA CATARINA**, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ nº 82.951.229/0001-76, a ser citado na pessoa do Sr. Governador, na Rodovia SC 401, nº

<sup>1</sup> Versão sintética do documentário **Colapso Anunciado** produzido para este projeto pelo cinegrafista Todd Southgate e por Isabel Pinheiro de Paula Couto, mestranda em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e integrante do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco - GPDA/UFSC (CNPq). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=no0wB38rNuM>. Acesso à íntegra do documentário no olink <https://vimeo.com/527386035>, senha SOSLAGOA.

4600, Km 5, Bairro Saco Grande II, Florianópolis/SC, CEP 88032-000, e-mail [gabgov@gge.sc.gov.br](mailto:gabgov@gge.sc.gov.br); **INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA – IMA/SC (anteriormente FATMA)**, CNPJ nº 83.256.545/0001-90, a ser citado na pessoa de seu Presidente, com endereço na Rua Artista Bitencourt, nº 30, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88020-06, e-mail [sheilameirelles@ima.sc.gov.br](mailto:sheilameirelles@ima.sc.gov.br) (Procuradoria Jurídica); **COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO (CASAN)**, sociedade de economia mista, CNPJ nº 82.508.433/0001-17, a ser citada na pessoa da sua Diretora Presidente, na Rua Emílio Blum, nº 83, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88020-010, e-mail: [gabinete@casan.com.br](mailto:gabinete@casan.com.br); **AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANTA CATARINA (ARESC)**, entidade autárquica de direito público, CNPJ nº 23.114.901/0001-00, a ser citada na pessoa de seu Presidente, na Rua Anita Garibaldi, nº 79, Centro Executivo Miguel Daux, 11º andar, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88010-500, e-mail [aresc@aresc.sc.gov.br](mailto:aresc@aresc.sc.gov.br); com base nos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

## I. DESCRIÇÃO OBJETIVA DA DEMANDA

---

A presente ação civil pública objetiva a adoção de medidas de natureza estrutural<sup>2</sup> por este Juízo visando à efetiva implementação de um sistema de governança socioecológica de gestão, proteção, controle e fiscalização dos impactos presentes e futuros vinculados à integridade ecológica da Lagoa da Conceição, localizada no município de Florianópolis/SC.

Trata-se de medida indispensável para assegurar e instrumentalizar a proteção de processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I, CF/1988), protegendo, igualmente, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput* c/c art. 5º, §2º, CF/1988).

Para tanto, parte-se de duas premissas:

a) a **Lagoa da Conceição é sujeito de direitos ecológicos**, nos termos do art. 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis/SC e da normativa prevista na Constituição Federal, o que exige estrutura de governança capaz de garantir, proteger, realizar e representar estes direitos;

b) o **estado de coisas inconstitucional**, caracterizado pela **irresponsabilidade organizada** no funcionamento da estrutura institucional vigente — implementada de forma fragmentada e não sistêmica — tem sido incapaz de efetivar a proteção legal e regulatória federal, estadual e municipal em matéria ambiental, sendo insuficiente para salvaguardar a integridade socioecológica da Lagoa da Conceição.

Outras ações civis públicas em curso na 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC que têm como objeto a tutela do ecossistema da Lagoa da Conceição e dos direitos da comunidade de seu entorno já debatem conjunto de ilicitudes, infrações e violações de direitos. Contudo, apresentam especial foco em pretensão punitiva e/ou reparatória com base em eventos danosos determinados.

---

<sup>2</sup> As peculiaridades do processo estrutural serão abordadas detalhadamente no item (VII) desta petição inicial.

Ocorre que o conhecido cenário de **fragilidade ecossistêmica e sociocultural da Lagoa da Conceição, refletido em intensa judicialização, é resultado de reiterada inércia, ineficiência e inefetividade da gestão e da governança ecológica** relacionada a este bem ambiental e à **salvaguarda de direitos e garantias fundamentais**, sob comando de autoridades competentes nas diferentes esferas federativas. Este é o conjunto fático complexo, caracterizador de problema estrutural correspondente a um estado de coisas inconstitucional, a sustentar a pretensão ora veiculada.

Assim, a presente ação requer, diferentemente das situações já judicializadas, prestação jurisdicional consubstanciada na adoção de medidas estruturais por este Juízo, consistes em requerimento de **instituição de Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), ou órgão similar**, composta pelos réus e eventuais interessados, voltada ao estabelecimento, execução e monitoramento, de forma colaborativa e sob a orientação deste Juízo, de medidas processuais, técnicas e administrativas delineadas em **Plano Judicial de Ações**, de implementação progressiva, para a efetiva governança socioecológica da Lagoa da Conceição, que assegure sua integridade ecossistêmica e garanta a realização de direitos fundamentais.

## II. DA ESTRUTURAÇÃO DO FUNDAMENTO JURÍDICO DA DEMANDA

---

Busca-se atender ao anseio social da comunidade local e articular contribuição efetiva para o meio ambiente - em especial, para o enfrentamento dos problemas socioecológicos da Lagoa da Conceição -, por meio de pesquisa jurídica de vanguarda desenvolvida para a ecologização do Direito.

Para tanto, esta demanda nasce por iniciativa, debate e sob coordenação do **Grupo de Pesquisa Direito Ambiental na Sociedade de Risco da Universidade Federal de Santa Catarina (GPDA/UFSC)**, vinculado ao CNPq, que tem como Coordenador Científico o Prof. Dr. José Rubens Morato Leite<sup>3</sup> e reúne pesquisadores de graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado, além de Professores da Universidade Federal de Santa Catarina<sup>4</sup>.

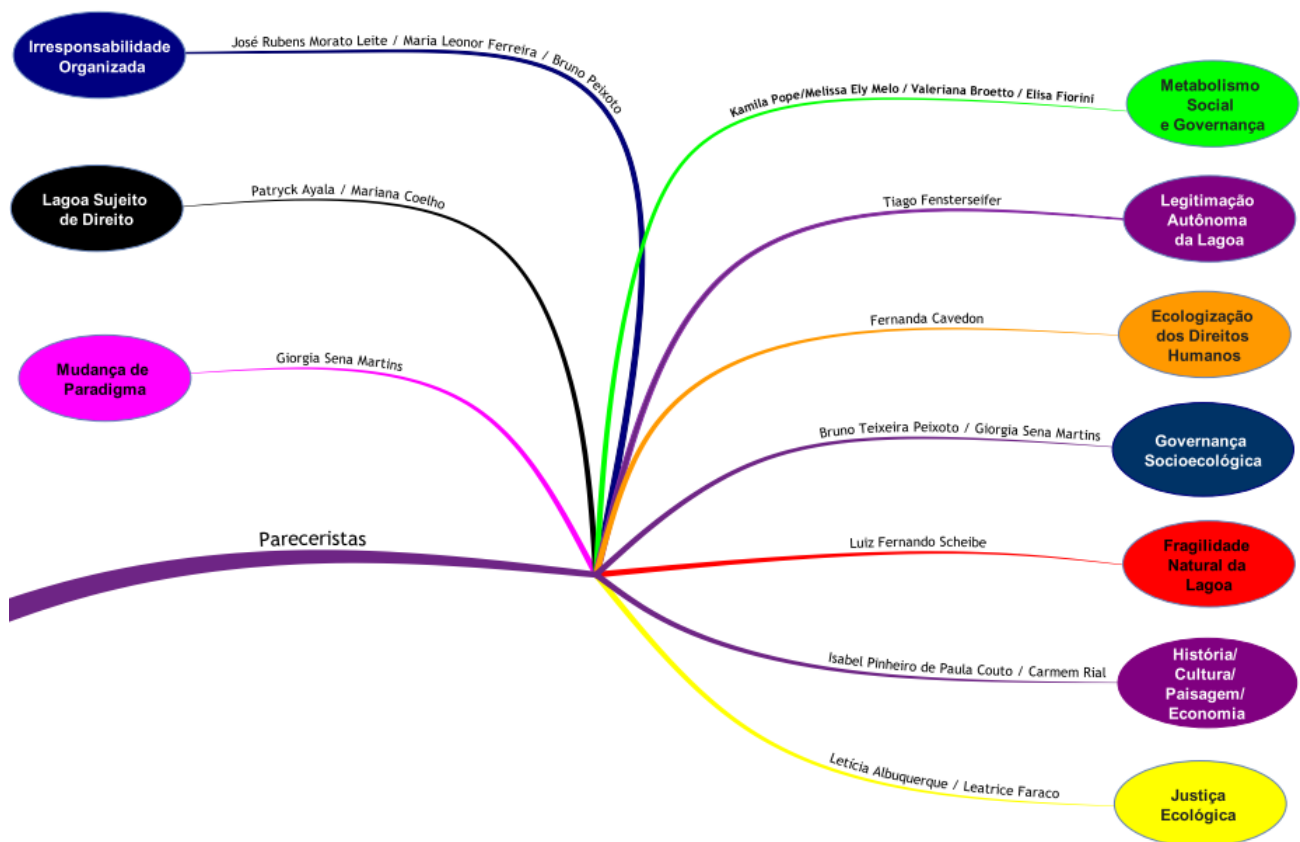
A ação foi elaborada a partir da colaboração de membros do GPDA/UFSC e pesquisadores convidados, sob a forma de pareceres, estudos e manifestações (documentos anexos) que abordam os seguintes fundamentos a sustentar a pretensão

---

<sup>3</sup> Professor Titular dos cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC; Pós-Doutor pela Universidad Alicante, Espanha 2013/4; Pós-Doutor pelo Centre of Environmental Law, Macquarie University - Sydney - Austrália 2005/6; Doutor em Direito Ambiental pela UFSC, com estágio de doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; mestre em Direito pela University College London; Membro e Consultor da IUCN - The World Conservation Union - Comissão on Environmental Law (Steering Committee); Ex Presidente do Instituto "O Direito por um Planeta Verde (2013-2018); Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, do CNPq. Publicou e organizou várias obras e artigos em periódicos nacionais e estrangeiros. É membro do Conselho Científico da Revista de Direito Ambiental da Editora Revista dos Tribunais, além de ser sócio-fundador da Aprodab - Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil. Foi tutor do PET/MEC. Bolsista e Consultor Ad Hoc do CNPq e Fapesc. Prêmio Pesquisador Destaque da Universidade Federal de Santa Catarina. 2011. Membro Eleito do Governing Board (Conselho Administrativo) da IUCN Academy of Environmental Law (2015 a 2018). Prêmio Tese Capes 2019, categoria orientador, Capes. Prêmio Medalha Professor João David Ferreira Lima da Câmara Municipal de Florianópolis, 2020. ( <http://lattes.cnpq.br/8355884296691738> )

<sup>4</sup> Em 8 de abril de 2021 foi realizado o webinar "Lagoa da Conceição e Direitos da Natureza: Juridicidade Ecológica", que pode ser acessado no hiperlink: <https://www.youtube.com/watch?v=kz14nQxuMG0>.

aqui apresentada: **1) Importância Histórica, Sociológica, Econômica e Cultural da Lagoa da Conceição/Concretização da Norma Ambiental:** Carmen Rial, Isabel Pinheiro de Paula Couto e Giorgia Sena Martins; **2) Fragilidade Natural da Lagoa da Conceição:** Luiz Fernando Scheibe; **3) A Lagoa da Conceição como Sujeito de Direitos:** Tiago Fensterseifer, Fernanda Cavedon, Patryck Araújo Ayala e Mariana Coelho; **4) Há que se fazer frente à Irresponsabilidade Organizada e ao Estado de Coisas Inconstitucional:** José Rubens Morato Leite, Maria Leonor Ferreira, Bruno Peixoto, Tiago Fensterseifer e Fernanda Cavedon; **5) A solução vem de uma mudança de paradigma - uma abordagem sistêmica, ecologizada, fundada no metabolismo social, na justiça ecológica:** Kamila Pope, Melissa Ely Melo, Valeriana Broetto, Elisa Fiorini, Giorgia Sena Martins, Letícia Albuquerque, Leatrice Faraco; **6) A saída prática é a Governança Socioecológica:** Kamila Pope, Melissa Ely Melo, Valeriana Broetto, Elisa Fiorini, Fernanda Cavedon, Bruno Peixoto, Giorgia Sena Martins; foi oferecido mapa mental que ilustra os pareceres:



Os pareceres, estudos e manifestações compõem a petição inicial e dela fazem parte. Ainda, figuras elaboradas pelos colaboradores (mapas mentais) ilustram questões retratadas na inicial, estando também todas anexas em formato *pdf*, de modo a permitir sua visualização em formato aumentado.

Além disso, com o fito de demonstrar a esse Juízo todo o exposto acima, foi elaborado especialmente para esta demanda uma produção de vídeo acerca do trabalho de campo realizado, por equipe incluindo cinegrafista profissional da área ambiental, contando com depoimentos de nativos locais e profissionais técnicos, sobre a

situação da Lagoa<sup>5</sup>, estando acessível a V. Ex<sup>a</sup> no seguinte link: <https://tinyurl.com/7nyue3pc> (utilizando-se a senha SOSLAGOA).

### III. DA LEGITIMIDADE ATIVA

---

A presente ação civil pública tem como objeto a tutela de direitos difusos e coletivos, incluindo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e outros bens e direitos de valor estético, histórico, turístico e paisagístico, nos termos dos incisos I, III e IV do art. 1º da Lei nº 7.347/1985.

Além disso, figuram como autoras associações civis fundadas há mais de um ano e que possuem dentre suas finalidades institucionais a proteção de tais direitos (conforme Estatutos Sociais anexos - doc. anexos). Portanto, nos termos do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, está devidamente demonstrada a legitimidade das entidades autoras.

### IV. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

---

A presente ação de natureza estrutural visa a resguardar a integridade ecológica da Lagoa da Conceição e, como tal, é uma demanda que se projeta do presente ao futuro, não tendo o objetivo de apurar ilícitos, atos ou omissões lesivas, mas reunir a atuação dos órgãos e entidades com atribuições relacionadas à finalidade a que se destina esta causa.

A União figura no **polo ativo da ACP nº 5004793-41.2021.4.04.7200**, na qualidade de assistente do Ministério Público Federal, haja vista que a boa governança da Lagoa da Conceição afeta positivamente bens da União, assim como as atribuições de autarquias federais, o que atrai a competência da Justiça Federal para o julgamento da presente demanda, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal.

A área da Lagoa da Conceição envolve terrenos de marinha e acrescidos que são considerados **bens da União** (art. 20, VII, CF), inclusive o próprio elemento hídrico (art. 20, III, CF; Decreto-Lei nº 9.760/1946). E a sua proteção por meio das medidas estruturantes propostas visa evitar a multiplicidade de ações individuais relacionadas, sendo economicamente benéfica à União, o que autoriza a sua intervenção (art. 5º, parágrafo único, Lei nº 9.469/1997). Além disso, a Mata Atlântica e a Zona Costeira nela existentes são **patrimônio nacional** (art. 225, §4º, CF), o que, em conjunto com o **patrimônio cultural brasileiro** (art. 216, CF), também existente no local, atraem proteção excepcionalíssima da ordem jurídica.

A proteção dos remanescentes de Mata Atlântica do entorno da Lagoa da Conceição ainda pode afetar interesse direto do IBAMA, nas hipóteses em que necessária anuência prévia para supressão de vegetação (**art. 14, §1º, Lei nº 11.428/06; Decreto nº**

---

<sup>5</sup> O vídeo foi filmado e produzido por Todd Southgate, mestre em estudos ambientais, Toronto / Canadá, jornalista, cineasta ambiental, diretor de fotografia do premiado documentário Biggest and Baddest (Animal Planet / Discovery). Southgate também é conhecido por dirigir o documentário de Belo Monte, After the Flood (2016), e outros documentários importantes como Democracy (2013), Sorry for the Inconvenience (2015), A questão Animal (2010) Climate Change, Changes of Lives (2006) e Em nome do Progre\$\$o (2005). [www.toddsouthgate.com](http://www.toddsouthgate.com)

**6.660/08, art. 19, II<sup>6</sup>**). Some-se a isso a incumbência de gestão do patrimônio nacional da Zona Costeira (**Lei nº 7.661/1988; Resolução 01/90, da CIRM<sup>7</sup>; Decreto nº 5.300/2004**), bem como o fato de seu corpo técnico já estar contribuindo com a recuperação ambiental de ocupações irregulares na Lagoa da Conceição, por meio da aprovação de determinados PRAD's<sup>8</sup>.

Também, a partir do levantamento realizado pelo projeto "Florianópolis Arqueológica" (LEIA/UFSC)<sup>9</sup>, **há inúmeros sítios arqueológicos na bacia da Lagoa da Conceição<sup>10</sup>**, estando boa parte já registrada no CNSA/IPHAN<sup>11</sup> e outros em fase de estudo. Os sítios arqueológicos são bens da União (art. 20, X, CF) e constituem patrimônio cultural (art. 216, CF) que atrai o interesse do Poder Público (Lei nº 3.924/1961), em especial, do IPHAN (art. 46, Lei nº 378/1937).

Por fim, em razão de a bacia da Lagoa da Conceição desaguar, por meio do Canal da Barra, na **Zona de Amortecimento da REBIO Arvoredo** (criada pelo Decreto Federal nº 99.142/1990), unidade de conservação federal cuja gestão é de atribuição do ICMBio (art. 1º, I e IV, Lei nº 11.516/2007); e dos prejuízos e carga de poluição afetarem o interesse concreto da **Base Avançada/TAMAR do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação** (Portaria 554/2020, do MMA/ICMBio)<sup>12</sup>, há também interesse específico do próprio ICMBio. Outro ponto que atrai o interesse da referida autarquia federal é a sua finalidade específica em promover proteção, preservação e conservação da biodiversidade (art. 1º, III, Lei nº 11.516/2007).

Dessa forma, entende-se que a União e as autarquias federais supramencionadas devem ser instadas a se manifestar sobre o interesse de compor o polo ativo desta demanda.

## V. DA DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA

---

Nos termos da Lei nº 7.347/1985 (art. 2º, parágrafo único), há prevenção funcional deste Juízo para processar e julgar a presente ação, haja vista o vínculo com a **ação civil pública nº 5004793-41.2021.4.04.7200**, ajuizada pelo MPF/SC, que abarca, ainda que parcialmente, fatos comuns ou relacionados.

---

<sup>6</sup> Art. 19. Além da autorização do órgão ambiental competente, prevista no art. 14 da Lei nº 11.428, de 2006, será necessária a anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, de que trata o §1º do referido artigo, somente quando a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração ultrapassar os limites a seguir estabelecidos: I - cinquenta hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente; ou II - três hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente, quando localizada em área urbana ou região metropolitana (Decreto 6.660/08).

<sup>7</sup> Comissão Interministerial para os Recursos do Mar.

<sup>8</sup> TRF4, AC 5023733-64.2015.4.04.7200, TERCEIRA TURMA, Rel. MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 01/08/2018.

<sup>9</sup> Laboratório de Estudos Interdisciplinares em Arqueologia da Universidade Federal de Santa Catarina.

<sup>10</sup> No mapa interativo vinculado ao referido projeto (<https://floripaarqueologica.com.br/mapa/>), foram identificados 10 sambaquis pré-coloniais (São João do Rio Vermelho I; Porto do Rio Vermelho II; Campo do Casqueiro; Campo da Barra II; Rio da Barra da Lagoa; Sambaqui do Leca; Freguesia do Canto da Lagoa I; Canto da Lagoa II; Ponta das Almas; Canto dos Araçás); 02 sambaquis com cerâmica Guarani pré-coloniais (Porto do Rio Vermelho I; Canto da Lagoa I; 01 sítio arqueológico Guarani pré-colonial (Estação Florestal IV)); 04 sítios líticos pré-coloniais (Dunas da Lagoa II; Dunas da Lagoa III; Dunas da Lagoa IV; Dunas da Lagoa V).

<sup>11</sup> Para consulta no CNSA/ SGPA: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1699>

<sup>12</sup> Para mais informações: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-554-de-25-de-maio-de-2020-258912993>

A causa de pedir aqui veiculada é mais abrangente que a da ACP mencionada, ainda que ambas busquem, sob diferentes enfoques e perspectivas, soluções frente às inconformidades, ilícitos e irregularidades que se relacionam aos recentes acidentes da ETE da CASAN e ao grave risco de perecimento da Lagoa da Conceição. Ademais, as medidas estruturais pretendidas na presente demanda acarretarão reflexos positivos àquela ACP, reforçando, mais uma vez, a distribuição por prevenção, permitindo otimização de procedimentos, economia processual e coerência decisória.

Assim, a existência de vínculo entre os objetos litigiosos de ambas ações, que tratam de formas diversas de mesma situação fática ensejadora, podendo haver risco de decisões conflitantes ou contraditórias (art. 55, §3º, CPC), justifica a prevenção deste MM. Juízo para processar e julgar a presente ação.

## VI. DO CONJUNTO DOS FATOS

---

### 1. LAGOA DA CONCEIÇÃO | REDE DE PROCESSOS SOCIOECOLÓGICOS

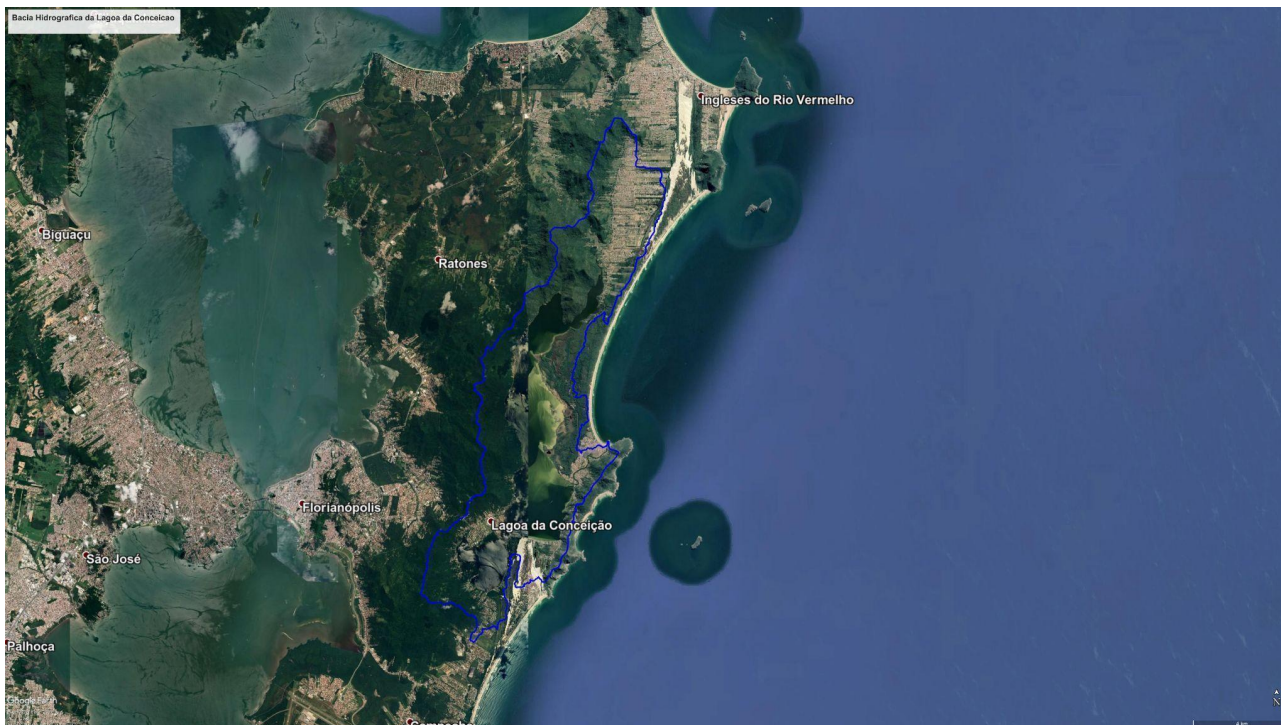
A Lagoa da Conceição não se resume à soma dos elementos naturais que compõem a sua bacia hidrográfica. Além de garantir a sobrevivência de animais humanos e não-humanos, de se formar a partir de elementos bióticos e abióticos, e de garantir diversas e complexas relações inter-sistêmicas, tal ente natural, em sua integralidade, integra a comunidade de justiça socioecológica<sup>13</sup>. Com efeito, o perecimento da Lagoa da Conceição coloca em risco as relações inter-sistêmicas produzidas social, econômica e ecologicamente.

Os pedidos da presente ação civil pública tomam como limites, por conseguinte, a bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição<sup>14</sup>, objetivando a **proteção não fragmentada e integral de seus ecossistemas e comunidades que dela dependem**.

---

<sup>13</sup> MELO, Melissa Ely; POPE, Kamila; BROETTO, Valeriana A.; BECKHAUSER, Elisa F. (**PARECER ANEXO**)

<sup>14</sup> A bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição corresponde a um complexo de ecossistemas associados situados em um extenso ambiente lagunar de forma alongada, com 13,5 quilômetros (sentido norte/sul), conectado ao mar pelo canal da Barra da Lagoa, conformando três subsistemas (Lagoa do Meio, de Cima e de Baixo). Este complexo está integrado por (i) águas doces, provenientes, de afluentes e canais de drenagem existentes em sua maioria nas regiões da Costa da Lagoa, do Canto dos Araçás, do Canto da Lagoa e do Maciço da Costeira; (ii) águas salgadas, que ingressam através do referido canal, a partir das praias Barra da Lagoa e Moçambique, especificamente, no subsistema da Lagoa do Meio; e (iii) corpo lagunar, caracterizado por um solo “arenoso com sedimentos finos, siltsosos e matéria orgânica (lodo) nas partes fundas e abrigadas dos ventos, bem como nas desembocaduras de rios” (BARBOSA, Tereza C. P. Ecolagoa: um breve documento sobre a ecologia da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição. Florianópolis: Editora Gráfica Pallotti, 2003, p. 12/13).



Fonte: SANTA CATARINA (SC). Levantamento aerofotogramétrico de 2010 a 2012: Restituição de hidrografia. Ottobacias. 2014. Digital. Escala 1:5.000. Disponível em: <http://www.sigsc.sds.sc.gov.br>. Acesso em: 03 mai. 2021.

## 1.1 Relevância Ecológica, Climática e Fragilidade Geológica

Trata-se de um ecossistema na interface oceano/terra complexo e altamente produtivo<sup>15</sup>. Por estar situada em uma ilha, a Ilha de Santa Catarina, faz parte de um quadro natural em constante transformação, com importantes modificações geológicas, geomorfológicas e ambientais. Especificamente, a Lagoa da Conceição está inserida na zona de **"planícies costeiras com terraços mais elevados e mais rebaixados, várzeas, feixes de arcos praias, dunas, lagoas, depressões úmidas"**, onde também está a maior fragilidade em relação às interferências humanas (ou "antrópicas", palavra que já carrega em si a conotação de prejuízo às condições naturais dos espaços)", com riscos de comportamentos geológicos imprevisíveis, frente a uma formação geológica ainda em andamento<sup>16</sup>.

Essa fragilidade geológica repercute com a sua relevância e também fragilidade ecológica, em razão da Lagoa da Conceição abrigar distintas espécies de fauna e flora e proporcionar diversos serviços ecológicos essenciais, em todo caso dependentes de uma água de qualidade. De acordo com estudo citado em Parecer anexo<sup>17</sup>:

**[...] verificou-se a existência de 9 principais sistemas ambientais, responsáveis por diversos serviços ecológicos que beneficiam 11 grandes grupos de atores sociais.** Entre estes 9 sistemas ambientais foi constatado

<sup>15</sup> BARBOSA, Tereza Cristina Pereira. Ecologia: um breve documento sobre a ecologia da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição. Florianópolis: Editora Gráfica Pallotti, 2003, p. 11.

<sup>16</sup> SCHEIBE, Luiz Fernando. (**PARECER ANEXO**)

<sup>17</sup> Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/192086/Bruno\\_Perez\\_SERVICOS%20-ECOSSISTEMICOS%20E%20GESTAO%20NA%20LAGOA%20DA%20CONCEICAO\\_FLORIANOPOLIS\\_SC.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/192086/Bruno_Perez_SERVICOS%20-ECOSSISTEMICOS%20E%20GESTAO%20NA%20LAGOA%20DA%20CONCEICAO_FLORIANOPOLIS_SC.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



**um forte elo de ligação entre todos eles, a água, que por sua vez apresenta indícios de crescente degradação (poluição) na bacia hidrográfica a Lagoa da Conceição.** Se todos os elementos deste sistema estão conectados pela água, sua poluição se torna um tema de extrema preocupação, já que os 9 sistemas ambientais, os 11 grupos de atores sociais e uma grande economia existente ligada ao SLC, encontram-se ameaçados

**Tudo isso ainda se torna mais preocupante ao constatar-se que um instrumento de gestão repleto de fragilidades,** que não segue os princípios básicos da gestão costeira integrada, e não possui mecanismo de monitoramento, é o único responsável pela gestão deste ambiente" (PEREZ, Bruno Henrique Moreira Miguez. Serviços Ecosistêmicos e Gestão na Lagoa da Conceição. Trabalho de Conclusão de Curso. UFSC. 2017)<sup>18</sup>. (grifamos)

A importância da Lagoa da Conceição para a conservação da biodiversidade também se justifica pela existência de um complexo mosaico de dunas, restingas e florestas, reconhecidas como integrantes do bioma Mata Atlântica, inclusive em estágios avançado de regeneração, além do ambiente aquático<sup>19</sup>. Por essa razão, boa parte do seu entorno ou já é reconhecida como unidade de conservação — (i) Parque Estadual do Rio Vermelho; (ii) Monumento Natural Municipal da Galheta; e (iii) Parque Municipal das Dunas — ou é objeto de proposta em fase de implementação, como é o caso do Refúgio de Vida Silvestre Municipal Meiembipe, que engloba quase em sua totalidade a região da Costa da Lagoa<sup>20</sup>.

Toda essa **gama de funções ecológicas** exercida por ambientes da zona costeira que, como a Lagoa da Conceição, propiciam a **interface entre os ecossistemas terrestres e marinhos**, é de amplo conhecimento dos órgãos públicos, já tendo o Ministério do Meio Ambiente publicado substancial estudo para “Avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade nos biomas brasileiros”<sup>21</sup>, comprovando essas características ecológicas.

O mesmo estudo põe em destaque a **grande importância ecológica e social** das regiões estuarinas<sup>22</sup>, considerando fundamental a preservação dos processos

---

<sup>18</sup> MELO, Melissa Ely; POPE, Kamila; BROETTO, Valeriana A.; BECKHAUSER, Elisa F. (**PARECER ANEXO**)

<sup>19</sup> Tal afirmação pode ser confirmada junto ao sistema de geoprocessamento da PMF, disponível em: <http://geo.pmf.sc.gov.br>.

<sup>20</sup> De acordo com os trabalhos técnicos para a implementação dessa proposta: É importante destacar que a área indicada para abrigar a futura Unidade de Conservação se constitui hoje em um importante refúgio e corredor ecológico, tanto para a flora quanto para a fauna. Muitas das espécies típicas e características das florestas maduras, hoje raras e algumas já reconhecidas formalmente como ameaçadas de extinção, ainda resguardam indivíduos nesta área, tornando assim este espaço estratégico para a conservação e recuperação populacional destas espécies, justificando-se plenamente o esforço da sociedade para garantir a conservação deste espaço singular da Ilha de Santa Catarina. (PMF/ FLORAM. Relatório Técnico nº 001/2020 - DEPUC. Estudos preliminares para a criação do "Refúgio de vida silvestre municipal Meiembipe". 2020. Disponível em: [https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/17\\_07\\_2020\\_21.17.49.9ac0a0da47064399220920-2c22a99bca.pdf](https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/17_07_2020_21.17.49.9ac0a0da47064399220920-2c22a99bca.pdf))

<sup>21</sup> “A Zona Costeira, como região de interface entre os ecossistemas terrestres e marinhos, é responsável por ampla gama de “funções ecológicas”, tais como: a prevenção de inundações, da intrusão salina e da erosão costeira; a proteção contra tempestades; a reciclagem de nutrientes e de substâncias poluidoras; e a provisão de habitats e recursos para uma variedade de espécies exploradas, direta ou indiretamente. A biodiversidade exerce papel fundamental na maior parte desses mecanismos reguladores, contribuindo para a caracterização do conjunto da Zona Costeira como um “recurso finito”, resultante de um sistema complexo e sensível, abrangendo extraordinária inter-relação de processos e pressões” (MMA - Ministério do Meio Ambiente. Avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade nos biomas brasileiros. Brasília: MMA/SBF, 2002. p. 270. Disponível em: [http://www.biodiversidade.rs.gov.br/arquivos/BiodiversidadeBrasileira\\_MMA.pdf](http://www.biodiversidade.rs.gov.br/arquivos/BiodiversidadeBrasileira_MMA.pdf)).

<sup>22</sup> “A grande importância ecológica e social dos estuários fundamenta-se, principalmente, nos habitats rasos, muitos

ecológicos desses ecossistemas, e apontando **recomendações** aos órgãos ambientais e ao Poder Público no sentido de “**evitar o lançamento de efluentes domésticos e industriais não-tratados, diretamente nas regiões estuarinas**”, bem como “**evitar a implementação de loteamentos, construções de pontes, estradas, obras portuárias etc., sem os devidos estudos de impacto ambiental**”. Estas medidas, a toda evidência, não estão sendo satisfatoriamente atendidas na proteção da Lagoa da Conceição, dado o crescente avanço do processo de degradação que vem sendo apontado por estudos técnicos antigos e recentes.

Além disso, é mister também mencionar que, no contexto das mudanças climáticas, em que se nota um aumento na intensidade e na quantidade de eventos extremos, sobretudo na faixa litorânea, os ecossistemas da Lagoa da Conceição podem exercer um papel central. A partir de uma perspectiva sistêmica, ao mesmo tempo em que os ecossistemas e as comunidades do entorno da região se encontram mais vulneráveis aos efeitos do aumento da temperatura global (aumento do nível do mar, ocorrência de temporais e furacões<sup>23</sup>), os serviços ecossistêmicos prestados pela Lagoa da Conceição são de suma importância no âmbito da adaptação às mudanças climáticas, sobretudo na capacidade de resiliência dessas áreas<sup>24</sup>.

## 1.2 Contexto Histórico e Sociocultural

A origem da ocupação da região remonta à própria origem do Distrito da Lagoa da Conceição, fundado a partir da Provisão Régia de 07/06/1750. Desde tal época, vários núcleos foram sendo estabelecidos numa área estimada em 55,28 Km<sup>2</sup> — Freguesia da Lagoa, atualmente conhecida por “**Centrinho da Lagoa**”, **Canto da Lagoa**, **Barra da Lagoa**, **Retiro da Lagoa**, **Costa da Lagoa**, **Canto dos Araçás**, **Praia e Monumento Natural Municipal da Galheta**, **Praia Mole**, **Praia e as Dunas da Joaquina** e **o Porto da Lagoa**.

Não obstante, “é importante destacar para além disso que as referências às primeiras sociedades que habitaram essa região fazem alusão aos **povos Sambaquis, Itararés e Carijós**”<sup>25</sup>, havendo, inclusive, inúmeros sítios arqueológicos no entorno.

Destaca-se que **a região integra dinâmicas socioculturais próprias, com características típicas de comunidades de pescadores ainda bastante presentes**. A Barra da Lagoa, por exemplo, já nos anos 90 era considerada o maior reduto de pescadores da Ilha de Santa Catarina, cultura que, duas décadas depois, ainda permanece bastante viva.

---

deles vegetados, dominados por marismas, manguezais e fundos de gramíneas e macroalgas submersas, que funcionam como áreas de criação. Estes habitats, geralmente localizados em enseadas e baías protegidas, são muito suscetíveis a efeitos antrópicos agudos que causam a erosão ou o assoreamento. Efeitos crônicos, decorrentes de alterações da circulação ou do lançamento de efluentes, que provoquem aumento dos teores de matéria orgânica e da demanda dos teores de oxigênio, também podem ser extremamente danosos em baías e enseadas. Deve ser considerado, ainda, que os distintos habitats estuarinos encontram-se interligados por meio de contínua retroalimentação dos processos de produção e consumo, sendo fundamental a preservação dessas áreas para a manutenção da importância ecológica e econômica das regiões estuarinas. Idem p. 277.

<sup>23</sup> Vale lembrar da catastrófica passagem do Ciclone Extratropical ou Furacão Catarina: <https://ndmais.com.br/tempo/furacao-catarina-que-matou-11-pessoas-completa-17-anos/>

<sup>24</sup> Sobre adaptação baseada em ecossistemas (ABE) na costa brasileira: <https://www.conservation.org/brasil/iniciativas-atuais/adaptacao-baseada-em-ecossistemas-para-reduzir-os-efeitos-das-mudancas-climaticas>

<sup>25</sup> RIAL, Carmen Silva; PAULA COUTO, Isabel Pinheiro de. (**PARECER ANEXO**)

A Costa da Lagoa, por sua vez, foi tombada como Patrimônio Histórico e Natural de Florianópolis (Decreto Municipal nº 247/86<sup>26</sup>). Em que pese, originalmente, a comunidade ter o seu modo de vida baseado principalmente na agricultura, a atividade pesqueira no entorno da sua famosa gastronomia constitui fonte de renda para diversas famílias e a própria identidade da população local, bastante integrada à Natureza<sup>27</sup>.

Os núcleos que compõem a Lagoa da Conceição também guardam muitos outros traços da tradição açoriana de subsistência decorrente da pesca, o cultivo de determinados gêneros agrícolas, a criação de animais para consumo próprio e a renda de bilro, dinâmica sociocultural que também pode ser encontrada, por exemplo, no Canto da Lagoa e até mesmo no “Centrinho da Lagoa”.



Fonte: Todd Southgate

Cabe destacar que **a qualidade da água é de suma importância para a identidade das comunidades da região**. Trata-se de valor que resgata a própria história local, uma vez que o fluxo da água orientou e, inclusive, determinou a localização de casas, caminhos e outros sítios de importância histórico-cultural<sup>28</sup>.

No âmbito econômico, destaca-se que uma das principais atividades econômicas essenciais, a pesca, tem sido afetada drasticamente por "constantes intervenções humanas no ecossistema lagunar (poluição, ocupações irregulares, abertura do canal da barra, pesca predatória)".<sup>29</sup> Além disso, a própria qualidade da água, que possibilita a pesca e o desenvolvimento da cultura e tradição local, está diretamente associada com uma das principais atividades econômicas do município, o turismo<sup>30</sup>. Desse modo, a degradação do ecossistema da Lagoa da Conceição atinge a própria economia de Florianópolis/SC.

<sup>26</sup> Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/floram/index.php?cms=areas+de+preservacao&menu=0>.

<sup>27</sup> Segundo trecho do trabalho da socióloga Sílvia Gimeno, citado por Rial e Paula Couto (**PARECER ANEXO**): "Ao longo da infância são adquiridos e desenvolvidos [esses saberes]: o conhecimento dos ventos, das mares, das luas e da navegação para o exercício do trabalho pesqueiro; conhecimento da mata, sua fauna e flora, das estações de plantio e colheita, das espécies cultiváveis e suas exigências para o exercício do trabalho agrícola".

<sup>28</sup> RIAL, C. Mar de Dentro: A Transformação do Espaço Social na Lagoa da Conceição, 1990, p.83.

<sup>29</sup> RIAL, Carmen Silva; PAULA COUTO, Isabel Pinheiro de. (**PARECER ANEXO**)

<sup>30</sup> Idem.

A degradação da Lagoa da Conceição implica a destruição de valores cruciais para a cidade, bem como representa o desaparecimento de parte significativa da história local e de seu riquíssimo ecossistema que até quatro décadas atrás era fonte de vida pulsante, nas palavras de Alesio dos Passos e Aurélio Tertuliano (nativos que nasceram na região nos anos 50): “[...] antes de 1982, quando a Lagoa se fechava, os peixes eram capturados com a mão”<sup>31</sup>.

Deste modo, não há mais como conceber a continuação de um *modus operandi* baseado em um sistema que não abrange a complexidade local e que, pelo contrário, o conduz ao colapso absoluto. O que está em jogo são vidas inteiras de uma região que agoniza diante de reiteradas tragédias, sendo a preservação da Lagoa da Conceição um imperativo:

A Lagoa - ou Mar de Dentro, como era chamada pelos antigos moradores que a opunham assim ao Mar de Fora, o mar – sempre foi mais do que um lugar de buscar o sustento familiar, dentro de uma lógica prática. Era, sim, o lugar da pesca, inicialmente complemento da agricultura no sustento familiar, como nos mostrou o trabalho pioneiro da antropóloga Anamaria Beck. E mais tarde tornou-se o pilar de sustentação de outra atividade econômica importantíssima para a sobrevivência de muitos de seus habitantes: o turismo. Apenas por essa razão já seria fundamental sua preservação. Porém, para além dessa utilidade prática, a Lagoa sempre foi o pilar da identidade de muitos dos seus moradores. “Eu sou da Lagoa” diziam e dizem os moradores da Costa, do Canto, da Barra e de todos os lugares onde as águas da laguna tocam. “Eu sou da Lagoa” é um modo de unir lugar e pessoa, simbolicamente. **Assim, preservar a Lagoa não é apenas defender um símbolo de Florianópolis, um marco do turismo presente e futuro, um complemento econômico significativo para muitas famílias. Preservar a Lagoa é preservar um significado identitário de crianças e adultos, jovens e velhos, nascidos ou não ali, que se sentem pertencendo a esse lugar.** O tempo agregou outros significados e atividades à Lagoa, sem com isso esvaziar o forte impacto que mantém nos imaginários de seus moradores e o encantamento que provoca nos seus visitantes.<sup>32</sup>

### 1.3 Estado de Degradação | Risco de Polecimento

**A degradação e o risco de polecimento do relevante mas frágil ecossistema Lagoa da Conceição já foi objeto de inúmeros estudos realizados no decorrer de vários anos.** De acordo com diagnóstico ambiental elaborado ainda na década de 90, há muito tempo tem-se alertado sobre as causas e as implicações que o desrespeito às condicionantes ambientais tem acarretado para a região.

[...] O desrespeito às condicionantes impostas pelas características naturais da área, certamente, **implicarão em perda da qualidade ambiental e dos potenciais de usos ambiental e economicamente viáveis;** A perda da qualidade ambiental do meio natural pode determinar a redução e , quando em graus acentuados e/ou contínuos de impacto negativo, até na perda de potenciais ambientais e economicamente viáveis e produtivos ainda não suficientemente conhecidos, como aqueles advindos dos recursos vegetais, faunísticos, aquícolas e paisagísticos.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> BARBOSA, Tereza Cristina Pereira. Ecolagoa: um breve documento sobre a ecologia da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição. Florianópolis: Editora Gráfica Pallotti, p. 19, 2003.

<sup>32</sup> RIAL, Carmen Silva; PAULA COUTO, Isabel Pinheiro de. (**PARECER ANEXO**).

<sup>33</sup> HAUFF, Shirley Noely. Diagnóstico Ambiental Integrado da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição. Dissertação de Mestrado. UFSC. 1996. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30357682.pdf>

Ao se atentar para a situação atual, resta evidente que, de fato, o que já se premeditava naquela época terminou por se comprovar: a perda da qualidade ambiental desse importante, complexo e frágil ecossistema. Em decorrência de descaso estrutural e de ações desarticuladas para sua proteção, que não são um episódio específico ou elemento isolado, tem-se constatado um estado de degradação cada vez mais grave para a Lagoa da Conceição, havendo fundados sinais do seu perecimento.

A poluição cumulativa, notadamente nas cadeias alimentares dos animais, agravada por impactos do desmatamento, da destruição de nascentes, da canalização de cursos d'água, dentre outras formas de ocupação irregular em área de preservação permanente (APP), têm intensificado cada vez mais a deflagração de um cenário de irreversibilidade.

**A continuar o estado de coisas, o prazo da vida da Lagoa da Conceição se extinguirá. Há também evidências científicas recentes bastante claras sobre essa afirmação.**

Um coletivo de pesquisadores e pesquisadoras de laboratórios vinculados à UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina) têm observando o grave aumento da poluição da Lagoa da Conceição com “elevadas concentrações de nutrientes nitrogenados, baixas concentrações de oxigênio dissolvido e níveis de coliformes termotolerantes bem acima do preconizado pela legislação”<sup>34</sup>. Esse Laudo Analítico (doc. anexo) elaborado pelos pesquisadores da UFSC e da FLORAM, datado de 3 de março de 2021, anotou ao final:

Conclui-se que a Lagoa da Conceição, em toda a sua extensão está apresentando uma condição de floração de algas rafidofíceas (*Fibrocapsa* cf. *japonica*) e na iminência de florações de outras microalgas (ex.: diatomáceas). Florações de rafidofíceas são conhecidas na literatura científica por “marés marrons” (brown tides) e causam mortalidades de peixes e risco de intoxicação de seres humanos por consumo de pescado e contato primário com material concentrado das florações. A amplitude de distribuição da floração é elevada e nunca foi registrada na Lagoa da Conceição. Processos físicos e meteorológicos podem concentrar a biomassa causando problemas agudos de intoxicação, mortalidade de animais aquáticos e eventual hipoxia da água por decomposição. *Fibrocapsa japonica* pode encistar-se e voltar a irromper florações em momentos futuros se situações favoráveis à sua proliferação venham a ocorrer novamente.

De acordo com relatório<sup>35</sup> (doc. anexo) do Projeto Ecoando Sustentabilidade (PES), Laboratório de Biodiversidade e Conservação Marinha – LBCM, Laboratório de Ficologia – LAFIC, Laboratório de Oceanografia Química e Biogeoquímica Marinha – LOQUI, Núcleo de Estudos do Mar (NEMAR) e Veleiro Eco, muito embora não seja possível aferir a determinação do momento de colapso do sistema, em virtude da alta suscetibilidade da Lagoa da Conceição, existem evidências dos riscos e das possibilidades reais de se ultrapassar o seu limite ecológico.

---

<sup>34</sup> RÖRIG, Leonardo R. (Laboratório de Ficologia - UFSC); BASTOS, Eduardo de Oliveira (Laboratório de Ficologia - UFSC); HENNEMANN, Mariana Coutinho (FLORAM); FERNANDES, David Vieira da Rosa. Laudo Analítico: Análise qualitativa e quantitativa do fitoplâncton (microalgas) em amostras da Lagoa da Conceição (Florianópolis – SC) coletadas em 03 de março de 2021.

<sup>35</sup>Relatório: Os primeiros 15 dias após o Rompimento da Barragem da LEI-CASAN.

Cumpra sublinhar, ainda, que os inúmeros profissionais, das mais diversas áreas, que participaram da realização desse trabalho técnico afirmam de forma categórica a situação de tribulação aguda enfrentada pela Lagoa da Conceição, que resulta de **problema histórico envolvendo o despejo de efluentes de modo impróprio e ilegal no sistema lagunar**. Nesse sentido, a Professora Alessandra Fonseca, do Departamento de Coordenação Especial de Oceanografia/UFSC, relata (doc. anexo) de forma enfática que (*ipsis litteris*):

80% da matéria que entra fica retida nesse sistema. Então é uma carga muito grande numa condição aguda considerando que **já existe um problema crônico**. Então saturou a Lagoa e aí a gente está tendo vários eventos de mortandade de peixes que está ligado a nutrição da água.

Colhe-se do mesmo trabalho a análise técnica (doc. anexo) do Professor do Departamento de Ecologia e Oceanografia/UFSC, Paulo Horta, que enfatiza a condição grave com relação ao tempo de recuperação do ecossistema da Lagoa, mencionando (*ipsis litteris*):

Pode levar anos ou décadas, você entendeu, para ser resolvido sozinho. **Se não houver intervenção a situação é muito grave**. Tem que intervir, agora é a hora de intervir e tentar ajudar a Lagoa, né?

Neste sentido, traz-se figura que elucida o processo de mudança (piora) na qualidade da água no ecossistema da Lagoa da Conceição, considerando a inadequada gestão sanitária que provoca o agravamento da mortandade de espécies e da fauna local:



Fonte: Figura retirada da Nota Técnica 03/PES/2021

Cabe ressaltar que as condições de tratamento de efluentes na ETE Barra da Lagoa e ETE Lagoa da Conceição têm impacto direto do estado de degradação e no risco de perecimento do ecossistema da Lagoa da Conceição. Ressalta-se que ambas realizam apenas tratamento secundário, ou seja, tratam a matéria orgânica do efluente, mas não removem totalmente o nitrogênio e o fósforo da água, de modo que favorecem o aumento de produtores primários, algas ou microalgas, que consomem o oxigênio da água, levando à eutrofização<sup>36</sup> e, conseqüentemente, à morte de diversas espécies.

<sup>36</sup> Eutrofização: aumento da concentração de nutrientes em águas naturais, doces ou salinas, decorrente de processo natural ou antrópico do fornecimento ou liberação de nutrientes, principalmente nitratos e fosfato, acelerando o crescimento de algas e de formas mais desenvolvidas de vegetais, causador de deterioração da qualidade das águas. Constitui um dos principais problemas no gerenciamento dos recursos hídricos. Quando provocada pelo lançamento de águas residuárias ou de efluentes do seu tratamento em um lago. Águas doces: águas salinas; águas servidas; efluentes; tratamento de efluentes (KRIEGER, Maria da Graça et al. Dicionário de Direito Ambiental: terminologia das leis do

Segundo as constatações técnicas (doc. anexo) do Projeto Ecoando Sustentabilidade (PES):

O cenário aqui descrito representa a evolução do processo de eutrofização que **chegou a sua condição mais extrema**, uma crise distrófica, onde a falta generalizada de oxigênio afeta a estrutura da cadeia alimentar, pela morte de organismos representantes dos diferentes níveis e funções tróficas. **O estado trófico e os sintomas da eutrofização têm se intensificado na Lagoa da Conceição nas últimas décadas**, como resultado do aumento da urbanização e da baixa qualidade da gestão do esgotamento sanitário<sup>37</sup>.

Posteriormente ao extravasamento/rompimento da Barragem de Evapoinfiltração (LEI), o qual será mais especificamente abordado em seguida, houve o agravamento do cenário de colapso das condições bióticas da Lagoa da Conceição, como a Nota Técnica 03/PES/2021, de 25 de fevereiro de 2021, adverte:

Os dados disponíveis até o presente momento indicam que o **colapso** da mortalidade observada na porção Norte da Lagoa da Conceição está relacionado com um cenário complexo que envolve inclusive o deságua de efluentes da lagoa de evapoinfiltração da ETE-CASAN (LEI-CASAN), ocorrido no dia 25 de janeiro de 2021.

Sobre o tema, na Nota Técnica 04/PES/2021 (doc. anexo), de 08 de março de 2021, é feita a seguinte recomendação:

Assim, recomenda-se a execução de estudos para prever o tratamento terciário nas ETEs da CASAN inseridas na bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição, bem como Projetos de Educomunicação junto às comunidades, buscando a adequação dos sistemas de esgotamento sanitário com práticas através de um processo pedagógico e participativo.

Frisa-se, ainda dentro deste cenário, que os efluentes da ETE da Barra da Lagoa são lançados no Parque Estadual do Rio Vermelho, uma unidade de conservação que constitui ambiente sensível e necessita de proteção mais severa. A ETE da Lagoa, por sua vez, como já referido anteriormente, localiza-se em meio às dunas, que igualmente se constituem em unidade de conservação (Parque Natural Municipal das Dunas da Lagoa da Conceição – Lei Municipal 10.388/2018), portanto, um ecossistema frágil com características naturais relevantes ao meio ambiente.

Nesse sentido, no Laudo Analítico (doc. anexo) elaborado por pesquisadores do Laboratório de Ficologia da UFSC, em que foram coletadas amostras em **03 de março de 2021** e realizados testes qualitativo e quantitativos, extrai-se a seguinte conclusão:

Conclui-se que a Lagoa da Conceição, em toda a sua extensão está apresentando uma condição de floração de algas rafidofíceas (*Fibrocapsa* cf. *japonica*) e **na iminência de florações de outras microalgas** (ex.: diatomáceas). Florações de rafidofíceas são **conhecidas na literatura científica por “marés marrons” (brown tides) e causaram mortalidades de peixes e risco de intoxicação de seres humanos** por consumo de pescado e contato

---

meio ambiente. Porto Alegre/Brasília: Ed. Universidade/UFRGS/Procuradoria-Geral da República, 1998, p. 167).

<sup>37</sup> Laudo técnico do Projeto Ecoando sustentabilidade, Laboratório de Biodiversidade e Conservação Marinha – LBCM, Laboratório de Ficologia – LAFIC, Laboratório de Oceanografia Química e Biogeoquímica Marinha – LOQUI, Núcleo de Estudos do Mar (NEMAR) e Veleiro Eco.

primário com material concentrado das florações. A amplitude de distribuição da floração é elevada e nunca foi registrada na Lagoa da Conceição. Processos físicos e meteorológicos podem concentrar a biomassa **causando problemas agudos de intoxicação, mortalidade de animais aquáticos e eventual hipóxia da água por decomposição**. Fibrocapsa japonica pode encistar-se e voltar a irromper florações em momentos futuros se situações favoráveis à sua proliferação venham a ocorrer novamente.

**A situação, como já identificado, não é nova.** Nota Técnica (doc. anexo) sobre situação da Lagoa da Conceição, do Laboratório de Ficologia (LAFIC), Laboratório de Oceanografia Química e Biogeoquímica Marinha (LOQUI), Núcleo de Estudos do Mar (NEMAR), Veleiro Eco, Dra. Daniele Damasceno Silveira-Laboratório de Reuso de Águas (LaRA) – UFSC, comprova outro episódio recente, registrado em **maio de 2020**, veja-se:

No dia **14 de maio de 2020** foi constatada, por membros da comunidade da Lagoa da Conceição, extensas manchas de espuma na superfície da laguna, especialmente nas margens norte e leste do Canto da Lagoa, junto a ponte da avenida das Rendeiras e ao longo da rua Vereador Osni Ortiga. Após contato da comunidade e da imprensa, pesquisadores da UFSC foram ao local para averiguação, análises e coleta de material. No local, os pesquisadores verificaram que **as manchas (tecnicamente chamada de espuma) estavam amplamente distribuídas pelo Canto da Lagoa, e se acumulavam nas margens norte e leste** devido a ação do vento sudeste, que sopra há alguns dias na região.

**Esses eventos têm se tornado cada vez mais frequentes na Lagoa da Conceição**, sendo mais visível no Canto da Lagoa, por este ser uma porção semifechada da lagoa, com circulação restrita e pouca renovação das águas. São sintomas claros da saturação de ocupação urbana nesse ambiente associada à deficiência de saneamento. Como observado, este processo resulta em declínio ou perda total da transparência da coluna de água, em baixas concentrações de oxigênio, produção de odores e um declínio geral na qualidade da água e no valor estético. A presença de peixes e crustáceos mortos reforçam uma das consequências das baixas concentrações de oxigênio observadas. A presença de espécies potencialmente produtora de toxinas enriquecendo essa espuma deve ser considerada com muita atenção, pois pode amplificar as perdas dos organismos já relatadas pela falta de oxigênio(Figura 2).

As **evidências de contaminação** por esgoto doméstico, reveladas pelas concentrações de **coliformes fecais acima do permitido** para garantir a saúde dos banhistas, reforçam as **advertências em relação ao ambiente ser impróprio para o banho e mesmo para o contato secundário (como práticas náuticas que pode ocasionar contato com a água)**. Em tempos de pandemia é fundamental destacar que as águas contaminadas com esgoto doméstico podem representar risco grave à saúde humana, pois estas podem ser veículo de inúmeras doenças de transmissão fecal-oral. A presença de rotavírus, adenovírus e hepatite-A já foram relatadas nas águas superficiais da grande Florianópolis, incluindo a da Lagoa da Conceição. A detecção do vírus SARS-CoV-2 em fezes, rios e esgoto foi recentemente relatada, levantando a hipótese de transmissão fecal-oral.

Para que as condições ambientais sejam recuperadas é recomendada a revisão do sistema de esgotamento e tratamento de efluentes, medidas estas acompanhadas por programas de biorremediação e restauração do ambiente em questão(Figura 3).



É importante que estes eventos sirvam de alerta para a **necessidade emergencial de uma gestão eficiente da bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição** por parte dos governantes, com a participação ativa da comunidade local.

Soluções eficientes, para que tenhamos ambientes saudáveis para a atual e as futuras gerações, exigem **recuperar as áreas marginais e alagadas do entorno** da laguna e dos rios que drenam para o sistema, os quais são filtros naturais da água; coletar e tratar os **efluentes domésticos** de forma eficiente para retirar matéria orgânica, nutrientes inorgânicos dissolvidos, patógenos e poluentes emergentes; garantir uma menor impermeabilização pela **diminuição da taxa de ocupação do solo** e pela instalação de equipamentos que garantam a maior purificação das águas pluviais, de abastecimentos e das águas subterrâneas (Figura 3). Para complementar um cenário que garanta soberania plena da população, é importante **que a comunidade seja esclarecida** sobre a legislação ambiental (por exemplo, resoluções 357/2005 e 430/2011 CONAMA) que trata sobre a qualidade da água, e normatiza seus possíveis usos.

A toda evidência, o conhecimento científico atual alerta, como já vinha sendo feito há décadas, para o grave comprometimento dos sinais vitais da Lagoa e para o agravamento dos riscos e danos em cenário futuro próximo, com risco de irreversibilidade. As evidências científicas nesse sentido são contundentes e já indicam um **quadro de colapso**, havendo diversos estudos de diferentes órgãos de pesquisa que corroboram essa constatação. Ainda que possam existir dúvidas quanto ao momento em que o colapso do ecossistema viria a ocorrer, existe **consenso científico quanto ao agravamento da degradação do ecossistema da Lagoa da Conceição**, realidade que autoriza a intervenção do Poder Judiciário.

## **2. DA CARACTERIZAÇÃO DE UM PROBLEMA ESTRUTURAL | DESCONFORMIDADES EVIDENTES E FALHAS NA GOVERNANÇA EXISTENTE**

Os evidentes e urgentes riscos de perecimento e de colapso da integridade ecossistêmica da Lagoa da Conceição, acima expostos, tornam evidente a ineficácia e inefetividade da gestão e da governança para a proteção, controle, monitoramento e fiscalização da qualidade ambiental deste ecossistema. Este é um problema complexo, reiterado no tempo, cuja causalidade apresenta contornos específicos relacionados à atuação de diversos atores.

Tal incapacidade reiterada acarreta prejuízos à efetividade de direitos fundamentais e resta evidenciada por diversos fatores: dificuldades para assegurar o cumprimento de decisões judiciais já transitadas em julgado; falhas no âmbito administrativo, inclusive desconsiderando auditorias realizadas; ausência do devido planejamento e cumprimento ineficiente de ações e planos; e inefetividade, inação e falta de cooperação e comunicação entre os diversos atores, inclusive com a sobreposição de comitês e outros órgãos instituídos.

Estes fatores supramencionados são de amplo conhecimento público, inclusive já com reflexos no âmbito deste Juízo, como é mister elucidar, ainda que sucinta e articuladamente, através de exemplos relevantes e ilustrativos dessa dificuldade.

## 2.1 Da Insuficiência de Decisões Mandamentais Isoladas Frente à Natureza Estrutural do Problema da Degradação da Lagoa da Conceição

Utilizado em casos em que uma decisão judicial isolada não se mostra suficiente para a resolução do problema levado ao Poder Judiciário, o processo estrutural organiza-se a partir do acompanhamento mais próximo e, não raras vezes, a adoção de *decisões em cascata*, visando assegurar o cumprimento de decisões anteriores. Esse parece ser o caso que envolve a proteção da Lagoa da Conceição, conforme os exemplos recentes a seguir indicados.

Cite-se, por exemplo, a **Ação Civil Pública nº 0007539-94.2003.4.04.7200**, que tramita perante a 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC, tendo o TRF4<sup>38</sup> confirmado a sentença que determinou o "*total cumprimento, por seus órgãos e agentes, da legislação federal e estadual sobre a faixa de proteção ao redor do elemento hídrico, bem como a providenciar levantamento de todas as ocupações em faixa de marinha, no entorno da Lagoa da Conceição, identificando os responsáveis indicando quais obtiveram alvarás e qual a data dos mesmos e adotando as providências cabíveis para a abertura de acessos às margens da mesma*"<sup>39</sup>. Ocorre que, segundo apurado, mesmo após transitado em julgado, ainda há grande dificuldade de implementação do comando judicial diante da leniência dos réus no exercício de suas atribuições.

Essa situação também pode ser apurada no **Cumprimento de Sentença em Ação Civil Pública nº 5004285-47.2011.4.04.7200**, ajuizado pelo MPF em face do **Município de Florianópolis/SC**, a **FATMA** (atual **IMA**) e a **CASAN**, após a não execução integral de acordo firmado em sede da **Ação Civil Pública nº 2000.72.00.004772-2**. O objeto da ACP envolvia a adoção de providências necessárias para a mitigação de impactos causados pela poluição da Lagoa da Conceição, as quais, supostamente, teriam sido todas adotadas, com exceção de cláusula envolvendo o sistema de esgoto sanitário do Distrito do Rio Vermelho, descumprindo objeto do referido acordo. No caso, mesmo depois de o TRF4 salientar a necessidade de "solucionar o problema ambiental que determinou o ajuizamento da ação civil pública"<sup>40</sup> e de diversas decisões do Exmo. Juízo determinando a comprovação do cumprimento de tal obrigação, observa-se uma grave morosidade e até negligência da Administração Pública em adimplir a obrigação. Conforme destacado pelo Juízo, "nada foi efetivamente comprovado, embora já decorridos mais de 14 anos da assinatura do acordo".<sup>41</sup>

Mais recentemente, na **Ação Civil Pública nº 5020003-06.2019.4.04.7200/SC**, também em trâmite na 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC e que trata do devido licenciamento de estações sanitárias, dentre outras irregularidades no sistema de esgoto, houve o deferimento em parte do pedido de liminar, que deveria repercutir de forma imediata em melhoria no ecossistema da Lagoa da Conceição<sup>42</sup>. No entanto, em que pese todos os esforços judiciais e do Ministério Público Federal, e mesmo diante da gravidade da situação, as ETEs e estações elevatórias

<sup>38</sup> TRF4, AC n. 0007539-94.2003.404.7200, Rel. Des. CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, j. 21/09/2010, DJe 27/09/2010.

<sup>39</sup> JUSTIÇA FEDERAL DE SANTA CATARINA. ACP n. 2003.72.00.007539-1/SC, publicada em 05/11/2009.

<sup>40</sup> TRF4, AC n. 5004285-47.2011.4.04.7200, Rel. Des. CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, j. 26/10/2011, DJe 28/10/2011.

<sup>41</sup> Decisão Interlocutória (Evento 106), proferida em 14/02/2017, nos autos do Cumprimento de Sentença em Ação Civil Pública n. 5004285-47.2011.4.04.7200.

<sup>42</sup> Na decisão liminar, consta que "a CASAN lança dejetos não tratados nas imediações da Lagoa da Conceição, gerando um lago de evapoinfiltração, mais exatamente na área de dunas. Daí vem a inserção de material poluente no Aquífero Joaquina, notadamente com coliformes fecais"

continuam **sem licenças de operação válidas e sem o devido acompanhamento e fiscalização pelo órgão ambiental estadual**<sup>43</sup>. O mérito de referida ação encontrou óbice em extenuante discussão acerca dos honorários periciais, protelando a realização da necessária perícia e comprometendo, assim, a celeridade e efetividade da tutela requerida.

Estes casos demonstram a dificuldade de implementação de efetivas mudanças na realidade concreta, a despeito de bem promovidas ações e bem lançadas decisões judiciais, devido à natureza estrutural das deficiências que acometem os órgãos ambientais e à falta de uma governança de caráter socioecológico da Lagoa da Conceição.

## 2.2 Das Falhas na Atuação dos Órgãos no Âmbito Administrativo

Além da dificuldade de cumprimento de decisões judiciais, o problema estrutural exsurge também em outros âmbitos, como no administrativo, em que a inação e a inércia das entidades réis, *data vênia*, apresentam-se como o padrão de conduta.

Na esfera de atribuições administrativas da **FLORAM** e do **Município de Florianópolis**, por exemplo, observa-se número expressivo de processos administrativos oriundos de infração ambiental em Florianópolis que, ao final, são extintos em razão da ocorrência de prescrição intercorrente — que ocorre quando, por desídia da administração pública, não há andamento no processo por mais de três anos. A tabela abaixo apresenta a relação de feitos com prescrição intercorrente em relação ao número total de julgamentos no COMDEMA/Florianópolis:

Ano/	001	002	003	004	005	006	007	008	009	010	011
2014	3/5	3/5	13/18	9/19							
2015	3/13	3/10	2/4	2/4	7/13						
2016	17/21	8/16									
2017	20/23	28/34	16/23	20/23	31/31	28/30	27/30				
2018	28/30	27/30	27/29	26/30	18/30	16/20	10/12	8/10	14/17	13/16	0/4
2019	1/6	1/7	0/1	0/2	4/4	0/14	5/10	0/3	0/2	0/1	
2020	0/1	2/10	3/9	1/5							
2021	0/3										

De acordo com o levantamento acima (atas anexas), em número significativo de processos analisados em cada reunião (número da direita) houve reconhecimento da prescrição intercorrente (número da esquerda), sendo boa parte destes feitos originários de infrações cometidas na região da Lagoa da Conceição. Chama a atenção o fato de que os Autos de Infração Ambientais deflagrados pela **FLORAM**

<sup>43</sup> A PMF só informa que contratou uma empresa para elaborar futuramente o Plano, em absoluto estado de ilegalidade. Ver: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=plano+integrado+de+saneamento+basico>

possuem maior chance de ter declarada prescrição intercorrente do que todas as outras hipóteses somadas.

Ademais, diante da imprescritibilidade da reparação do dano ambiental, incumbia ao **Município** ou à **FLORAM** nestes casos promover ação civil pública, em face dos autuados, no entanto consta em consulta no sistema eproc que a **FLORAM** é autora de tão somente cinco ações civis públicas reparatórias, enquanto o **Município de Florianópolis** não teria ajuizado qualquer ação nesse sentido. Não bastasse isso, há notícia de que o Município de Florianópolis **deixou de cumprir 38 execuções de TAC** (acordos judiciais feitos em inquéritos civis); **19 execuções judiciais** (execuções de acordos feitos em processos judiciais que já existiam); e **38 execuções de quantia certa** (ações de cobrança das multas pelo não cumprimento dos TACs) relacionados a ocupações urbanas ilegais.

Diante do desinteresse do **Município de Florianópolis** na resolução de ocupações irregulares, inclusive na Lagoa da Conceição, o Ministério Público Estadual qualificou como “desidiosa” a postura e a vontade política do ente municipal para o reordenamento urbano<sup>44</sup>.

O **IMA/SC** também se insere nesse contexto, haja vista sua competência fiscalizatória, bem como atribuições para “**elaborar, executar e controlar** ações, projetos, programas e pesquisas relacionadas à proteção de ecossistemas e ao uso sustentado dos recursos naturais”, bem como “**elaborar, executar ou coexecutar e acompanhar** a execução de acordos internacionais relacionados à proteção de ecossistemas ambientais”, além de “**apoiar e executar, de forma articulada** com os demais órgãos, as atividades de fiscalização ambiental de sua competência” (art. 14, Lei Estadual nº 14.675/2009).

Há ainda conclusões e constatações em sede de auditorias que, ao final, tampouco são observadas. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), a partir de trabalho iniciado em 2017, ressaltou a total **falta de controle** dos processos administrativos para **cobrança de multas** aplicadas e de **reparação de danos ambientais** no âmbito do **IMA/SC**, fato esse reconhecido por recente Portaria do próprio órgão<sup>45</sup>. O TCE/SC apurou a necessidade de **medidas urgentes de melhoria na gestão** dos processos ligados às fiscalizações pelo IMA e demais órgãos destinados à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente, para reverter a intensa prescrição de infrações ambientais<sup>46</sup>.

Dentre as competências do **IMA/SC** atinentes à Lagoa da Conceição, há ainda o monitoramento da qualidade ambiental (balneabilidade), o licenciamento e a fiscalização de obras e atividades, nos termos da Resolução CONSEMA 98/2017. Porém, o **IMA/SC manifesta histórica inércia na fiscalização das ETES** sob a responsabilidade da **CASAN** existentes na bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição (vide evento 121, ação civil pública nº 5004793-41.2021.4.04.7200).

---

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-requer-a-justica--o-cumprimento-de-acordos-e-a-execucao-de-multas-pelo-municipio-de-florianopolis-em-relacao-a-ocupacoes-urbanas-ilegais>

<sup>45</sup> IMA prorroga investigação sobre multas prescritas em mais de 100 milhões. Disponível em: <https://ndmais.com.br/politica-brasileira/ima-prorroga-investigacao-sobre-multas-prescritas-em-mais-de-100-milhoes/>

<sup>46</sup> TCE/SC. Auditoria Operacional para avaliar o fluxo processual administrativo destinado à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente no Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA. 2018. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/2021-02/Relatório%20Fiscalização%20Ambiental.pdf>

A **CASAN** por sua vez é executora e diretamente responsável pelas medidas de saneamento na região da Lagoa da Conceição, assumidas através do “Convênio de Cooperação para Gestão Associada em Saneamento Básico” firmado com o **Município** e o **Estado**, cuja participação e as consequências, notadamente, por intermédio da operação de suas ETEs, será adiante detalhada.

### **2.3 Da Ausência de Devido Planejamento e do Descumprimento e Ineficiência de Ações e Planos Adotados**

A caracterização de incapacidade reiterada de governança da Lagoa da Conceição restou ainda mais evidente no **episódio** do extravasamento/rompimento da Barragem de Evapoinfiltração (LEI), ocorrido no último dia 25 de janeiro de 2021. Trata-se de mais um exemplo da “consciência da existência dos riscos, desacompanhada, contudo, de políticas de gestão, fenômeno denominado de irresponsabilidade organizada”<sup>47</sup>.

Conforme Parecer Técnico elaborado pela FLORAM, esse desastre demonstrou (i) descon sideração dos riscos de rompimento do talude; (ii) a não identificação da situação emergencial frente a um evento externo e a necessidade de treinamento; (iii) a ausência de documentos relativos a monitoramento da segurança da LEI; (iv) a ausência de ações previstas no Plano de Emergência e Contingência<sup>48</sup>.

Nesse contexto, é importante mencionar que o saneamento na região vem apresentando problemas historicamente. A Estação de Tratamento de Esgotos (ETE) da Lagoa da Conceição foi inaugurada em 1988 para atender um número bastante inferior de habitantes (na época, apenas quatro mil). Além disso, pesquisas levantam vícios e outras deficiências desde a sua origem, considerando a ausência de Estudos e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). De acordo com a professora e bióloga Tereza Cristina P. Barbosa:

Eram comuns os entupimentos da tubulação por gorduras, extravasamentos dos valos e o sistema de aeração era inadequado. Em vista disso, a estação passou e passa desde 1990 por adaptações que vão da construção de caixa de gordura, decantador, secador de lodos e lançamento do efluente tratado na lagoa natural nas dunas. (...) Com 5km de extensão, a rede coletora abrange aproximadamente um terço da comunidade ou os residentes do Centrinho da Lagoa, Avenida das Rendeiras e início da Avenida Osni Ortiga, até a primeira curva. Apesar do sistema existir desde 1988, em 1996 apenas 800 residências estavam ligadas à rede de esgoto. Atualmente, sua capacidade limite já foi extrapolada e atende aproximadamente dez mil habitantes. Em fase de ampliação, apenas para atender o atual contingente, a previsão é no futuro chegar a 16 mil. Nenhum desses projetos têm EIA-RIMA, mas foram aprovados pela FATMA. (grifamos)

Em termos de saneamento básico, no que se inclui a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas, haveria o **Município de Florianópolis** de prever, em Plano Municipal, os instrumentos preventivos para a proteção da bacia hidrográfica, o que não se verifica efetivamente.

<sup>47</sup> LEITE, José Rubens Morato; CODONHO, Maria Leonor P. C. F.; PEIXOTO, Bruno Teixeira. (**PARECER ANEXO**)

<sup>48</sup> FLORIANÓPOLIS. Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis - FLORAM. Parecer Técnico nº 116/2021/DILIC. Florianópolis: FLORAM, 25 fev. 2021. Disponível em: [https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos-pdf/15\\_03\\_2021\\_20.38.53.75a954e3411184ac6a328c6689e7391e.pdf](https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos-pdf/15_03_2021_20.38.53.75a954e3411184ac6a328c6689e7391e.pdf).

No tocante ao referido **extravasamento** mais recente, também é necessário verificar a atuação do órgão ambiental estadual. De acordo com informações do próprio IMA acostadas no Plano de Contingência e Emergência feito pela CASAN (que é uma das condicionantes para o licenciamento), **o concreto e iminente risco de vazamento da lagoa artificial e infiltração já era de conhecimento desde 2017**<sup>49</sup>.

Ressalta-se do Parecer Técnico nº 116/2021/DILIC, que a **CASAN** “não apresentou informações sobre as ações operacionais realizadas na ETE para minimizar os efeitos da elevada vazão mensurada no sistema durante o período”<sup>50</sup> em que ocorreu o extravasamento. Os técnicos concluem que “é notória a **ausência de planejamento e treinamento técnico** frente aos potenciais riscos da operação do Sistema de Esgoto Sanitário (SES) da Lagoa da Conceição”<sup>51</sup>, exarando que, mesmo que técnicos da **CASAN** tenham supostamente vistoriado o local, não houve a identificação de situação emergencial, refletindo a **carência de procedimento técnico bem planejado e de treinamento adequado**”.

O TCE/SC há muito também aponta série de reiteradas irregularidades na atuação da **CASAN**<sup>52</sup>. Desde 2012, irregularidades na ETE gerida pela concessionária têm sido apuradas, com destaque para os apontamentos referentes à **necessidade de ações para o correto tratamento de esgoto na Lagoa da Conceição**, de modo que o efluente, na saída do decantador, esteja de acordo com os padrões estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e pela legislação estadual; que seja realizado o monitoramento da qualidade da água do lençol freático; que seja retirado o lodo excedente na periodicidade adequada, condições anteriormente já apuradas em auditoria operacional realizada em 2006<sup>53</sup>.

Destaca-se que, naquela época, a CASAN já havia se comprometido, a partir de um plano apresentado ao TCE/SC, a apresentar relatórios de acompanhamento e controle ambiental e a monitorar a qualidade da água da Lagoa da Conceição, inclusive do respectivo lençol freático, nos moldes estabelecidos pelo Conama, o que tampouco está sendo devidamente cumprido tendo em vista o nível de perecimento deste ecossistema<sup>54</sup>.

Em auditorias operacionais recentes, **o TCE/SC já havia determinado, por parte do IMA, a realização de uma Plano de Ação contendo medidas para a implementação de uma política de gestão da qualidade**, com requisitos a serem seguidos em todos os procedimentos realizados para monitoramento da balneabilidade do

<sup>49</sup> Casan sabia do risco de vazamento em lagoa de infiltração desde 2017. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/renato-igor/casan-sabia-do-risco-de-vazamento-em-lagoa-de-infiltracao-desde-2017>

<sup>50</sup> FLORIANÓPOLIS. Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis - FLORAM. Parecer técnico nº 116/2021/DILIC. Florianópolis: FLORAM, 25 fev. 2021. Disponível em: [https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/15\\_03\\_2021\\_20.38.53.75a954e3411184ac6a328c6689e7391e.pdf](https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/15_03_2021_20.38.53.75a954e3411184ac6a328c6689e7391e.pdf)

<sup>51</sup> FLORIANÓPOLIS. Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis - FLORAM. Parecer técnico nº 116/2021/DILIC. Florianópolis: FLORAM, 25 fev. 2021. Disponível em: [https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/15\\_03\\_2021\\_20.38.53.75a954e3411184ac6a328c6689e7391e.pdf](https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/15_03_2021_20.38.53.75a954e3411184ac6a328c6689e7391e.pdf)

<sup>52</sup> TCE/SC multa ex-presidentes da Casan e aponta irregularidades em seis unidades da empresa. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/tcsc-multa-ex-presidentes-da-casan-e-aponta-irregularidades-em-seis-unidades-da-empresa>

<sup>53</sup> TCE/SC ratifica irregularidades na Estação de Tratamento de Esgotos da Lagoa da Conceição. Disponível em: <https://tce-sc.jusbrasil.com.br/noticias/100196079/casan-cumpre-parcialmente-termo-de-compromisso-com-otce-sc-par-a-sanar-irregularidades-na-estacao-de-tratamento-de-esgoto-da-lagoa-da-conceicao>

<sup>54</sup> TCE/SC reúne dados para embasar auditoria sobre rompimento de lagoa de decantação. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/tcsc-reune-dados-para-embasar-auditoria-sobre-rompimento-de-lagoa-de-decantacao#>

litoral catarinense, face ao agravamento das condições de balneabilidade, inclusive ligada à Lagoa da Conceição<sup>55</sup>. Contudo, tampouco há qualquer sinal da implementação e efetividade de tal medida por parte do órgão ambiental estadual. Mesmo diante desse cenário calamitoso, há notícia de que a **ARESC** (Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina) tão somente realiza inspeções eventuais nas ETEs com impacto na Lagoa da Conceição, ficando muito aquém de qualquer efetividade na atividades fiscalizatória e regulatória do serviço público regulado, bem como na falta de participação da implementação da Política Estadual de Saneamento Básico e do Plano Estadual de Saneamento Básico e de aplicação de multas e penalidades.

Outra situação que demonstra a omissão do **Município de Florianópolis** na proteção do ecossistema da Lagoa da Conceição é o **atraso inexplicável para a criação do Plano de Manejo do Parque Natural Municipal das Dunas da Lagoa da Conceição**<sup>56</sup>, unidade de conservação que concentra um dos ambientes mais frágeis da Ilha de Santa Catarina, a restinga, **assim como do Plano de Manejo do Monumento Natural Municipal da Galheta**. Tal inação prejudica o controle de espécies invasoras e, sobretudo, a contenção do avanço da urbanização irregular que, ao final, tenta se estabelecer de forma consolidada, reduzindo e prejudicando a fauna, a flora e as funções ecossistêmicas das áreas remanescentes.

É forçoso constatar, em perspectiva, que inexistente um planejamento de longo prazo para o saneamento básico na Lagoa da Conceição - não obstante inação e ineficiência de outros entes que devem planejada e eficazmente cumprir suas obrigações nas competências e atribuições nas outras áreas da governança socioambiental -, resultando em ações e planos fragmentados e muitas vezes inexistentes que não envolvem os distintos atores.

#### **2.4 Da Inefetividade, da Inação e da Falta de Cooperação e Comunicação entre os Diversos Atores | Sobreposição de Comitês e Grupos de Trabalho**

Por fim, é necessário destacar a **falta de cooperação, comunicação e efetividade dos atores** com atribuição de governança e gestão da Lagoa da Conceição. Tal fator está diretamente relacionado com a **sobreposição de comitês e grupos de trabalho** que teriam sido criados para tentar solucionar o problema, os quais se mostram inefetivos, quando não completamente inativos. Cumpre referir que **estariam em vigor três comitês sobrepostos e incomunicáveis entre si**, em nível estadual e municipal.

O mais antigo deles é o "**Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição**", a nível estadual (instituído pelo **Decreto Estadual nº 1.808/2000**<sup>57</sup>, com regulamento interno disposto no Decreto Estadual nº 2.030/2001<sup>58</sup>), cujos objetivos incluiriam a promoção do gerenciamento descentralizado, participativo e integrado da

---

<sup>55</sup> TCE/SC. Auditoria Operacional para avaliar a atividade de exame e monitoramento da balneabilidade no litoral de Santa Catarina. 2020. Disponível em: <https://www.tcsc.br/sites/default/files/2021-02/Relatório%20AOP%20Balneabilidade-%20com%20Decisão.docx.pdf>

<sup>56</sup> OBSERVA. Parque Natural Municipal das Dunas da Lagoa da Conceição Disponível em: <https://observa.ufsc.br/2018/05/08/parque-municipal-das-dunas-da-lagoa-da-conceicao/>

<sup>57</sup> ESTADO DE SANTA CATARINA. Decreto estadual n. 1.808, de 17/11/2000. Disponível em: [http://www.cadastro-ag-uas.sc.gov.br/sirhsc/conteudo\\_visualizar\\_dinamico.jsp?idEmpresa=29&idMenu=289&idMenuPai=274](http://www.cadastro-ag-uas.sc.gov.br/sirhsc/conteudo_visualizar_dinamico.jsp?idEmpresa=29&idMenu=289&idMenuPai=274)

<sup>58</sup> ESTADO DE SANTA CATARINA. Decreto estadual n. 2.030, de 29/01/2001. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2001/002030-005-0-2001-003.htm>

Lagoa da Conceição; a promoção de ações de combate e prevenção da poluição; e a compatibilização do gerenciamento da Lagoa da Conceição com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente<sup>59</sup>.

Ocorre que, embora **instituído há mais de 20 (vinte!) anos** por norma estadual, com competências de importância para a gestão e boa governança socioecológica da Lagoa da Conceição,<sup>60</sup> não há comprovação de seu efetivo funcionamento, inexistindo até mesmo registros formais acerca de eventuais reuniões (se realizadas).

Não obstante a existência “legal” de comitê no âmbito estadual, **outros dois foram instituídos pelo Município de Florianópolis/SC** mais recentemente, todos, portanto, instituídos por normas vigentes e objetivando ações públicas no contexto da Lagoa da Conceição, o que comprova a **total incomunicabilidade e fragmentação da governança pelos Poderes Públicos Estadual e Municipal**.

O primeiro foi criado pelo **Decreto Municipal nº 21.600/2020** (doc. anexo), como sendo o **"Comitê de Recuperação Ambiental da Lagoa da Conceição"**, que observaria um "Plano de Recuperação Ambiental da Lagoa da Conceição" em resposta ao derramamento de esgoto "in natura" registrado no Auto de Infração nº 17.924/2020. No entanto, é evidente a limitação da atuação deste comitê, vez que instituído para atuar em questão episódica sob uma infração específica em âmbito municipal, **sem qualquer objetivo estrutural ou voltado à ampliação da gestão e da governança ecológica**, isto é, não diagnostica tampouco combate ao “estado de coisas desconforme e ilegal”.

O segundo, o mais recente, foi instituído por **Portaria Municipal de nº 002, de 09 de abril de 2021** (doc. anexo), considerando os fatos ocorridos na ETE da CASAN em 25/01/2021, sendo denominado **“Comitê de Gerenciamento da Bacia da Lagoa da Conceição - Lagoa Viva”**. Sua função seria “de acompanhar as ações da Prefeitura Municipal de Florianópolis na gestão dos recursos hídricos e qualidade da água e gerenciamento de programas, projetos e ações voltados à recuperação e melhoria ambiental da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição” (art. 4º). Ocorre que não apresenta qualquer previsão de planos, ações ou instrumentos, bem como desconsidera

---

<sup>59</sup> Art. 3º São objetivos do Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição: I - promover o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado da Lagoa da Conceição e seus tributários; II - promover a integração das ações na defesa contra eventos hidrológicos críticos, que ofereçam riscos à saúde e à segurança públicas, assim como prejuízos econômicos e sociais; III - adotar a Lagoa da Conceição e seus tributários como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento; IV - reconhecer o recurso hídrico como um bem público, de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada, observados os aspectos de quantidade e qualidade; V – propor ações de combate e prevenção às causas e efeitos adversos da poluição, das inundações, das estiagens, da erosão do solo e do assoreamento dos corpos de água nas áreas urbanas e rurais; VI - compatibilizar o gerenciamento da Lagoa da Conceição com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente; VII - promover a maximização dos benefícios econômicos e sociais, resultantes do aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, assegurando o uso prioritário para o abastecimento das populações; VIII - estimular a proteção das águas contra ações que possam comprometer o uso atual e futuro.

<sup>60</sup> Dentre as suas competências (art 4º, Decreto Estadual nº 2.030/2001), destacam-se a elaboração e aprovação de proposta de plano de desenvolvimento integrado da Lagoa da Conceição, o acompanhamento de sua implementação e a sugestão das providências necessárias ao cumprimento de suas metas (inc. I); e a promoção de medidas preventivas ou corretivas em situações críticas da Lagoa da Conceição, bem como a punição administrativa e a responsabilidade judicial, civil ou penal, de pessoas físicas ou jurídicas que causam a poluição do ar, do solo e da água na Lagoa da Conceição (inc. XIII).



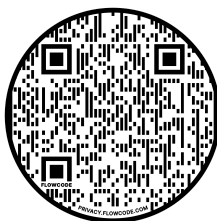
princípios fundamentais expressos da Lei Estadual nº 9.748/1994 (Política Estadual de Recursos Hídricos de Santa Catarina).<sup>61</sup>

Também, ainda que fosse efetivado, o seu alcance seria bastante limitado, porque restrito à entidades do Município de Florianópolis, sem atribuição para ensejar a devida participação de entidades estaduais e da própria União, que detém inequívoco interesse na gestão e governança do ecossistema da Lagoa da Conceição, inclusive no âmbito de autarquias federais. Além disso, sua instituição por instrumento precário — simples Portaria Municipal — e de forma atabalhoada não respeitou critérios minimamente democráticos de participação da sociedade civil, ao tempo que também não foi transparente na escolha da única entidade fora do Estado e na delimitação de expertise técnica para os seus integrantes.

Adicionalmente, no âmbito específico de atuação da **FLORAM**, é preciso salientar que, por meio da **Portaria nº 004/2021** (doc. anexo), publicada em 02 de fevereiro de 2021, já havia sido instaurado um **Grupo Técnico** com a pretensão de “acompanhar a gestão dos recursos hídricos e da qualidade ambiental nas Bacias Hidrográficas da Lagoa do Peri e da Lagoa da Conceição”, composto com o fim de “elaborar e acompanhar os procedimentos, estudos e ações visando a gestão integrada dos recursos hídricos e o monitoramento da qualidade de água das Bacias Hidrográficas da Lagoa da Conceição e da Lagoa do Peri”.

Entretanto, salvo melhor juízo, assim como no caso dos referidos comitês municipais, não se constatou até o presente momento nenhuma ação ou medida aplicada efetivamente pelo referido grupo, que viesse a instituir planos ou mecanismos voltados à superação da crise que afeta a integridade do ecossistema da Lagoa da Conceição.

Nota-se ainda verdadeira **desconsideração a todo o complexo de interessados (stakeholders) que dependem e têm direito de atuar e participar das deliberações** acerca da proteção socioecológica da Lagoa da Conceição, conjunto este que está definido em “Mapa Geral de *Stakeholders* da Lagoa da Conceição” disponibilizado através do Qrcode abaixo:



[https://cdn.flowcode.com/prodassets/MAPA\\_GERAL\\_DE\\_STAKEHOLDERS\\_LAGOA\\_DA\\_CONCEIÇÃO.1.6.pdf?ts=1621359774094319737](https://cdn.flowcode.com/prodassets/MAPA_GERAL_DE_STAKEHOLDERS_LAGOA_DA_CONCEIÇÃO.1.6.pdf?ts=1621359774094319737)

Portanto, evidente a limitação da atuação dos comitês existentes, seja para assegurar a integridade ecológica da Lagoa, seja para fiscalizar o exercício das atribuições legais pelos entes competentes, vez que reproduzem lógica fragmentada e enfocada em episódios isolados, com atuação apenas reativa, não coordenada e

---

<sup>61</sup> Sobretudo os dispostos no seu art. 1º, I, alíneas “a” e “b”, segundo os quais “o gerenciamento dos recursos hídricos deve ser integrado, descentralizado e participativo”, e “as bacias hidrográficas constituem unidades básicas de planejamento do uso, conservação e recuperação dos recursos hídricos”. Outra disposição não observada é a do art. 3º, que fixa diretrizes como “participação comunitária através da criação de Comitês de Bacias Hidrográficas, congregando usuários de água, representantes políticos e de entidades atuantes na respectiva bacia”.

ineficiente. A falta de comunicação entre os atores públicos e de garantia de participação na gestão e governança ecológica da Lagoa da Conceição atenta diretamente contra os direitos fundamentais ambientais assegurados pela Constituição Federal e legislação ambiental.

Enfim, como visto, há decisões judiciais transitadas em julgado, acordos firmados, auditorias operacionais realizadas, recomendações legais e administrativas expedidas, além de instituição legal de comitês, que, no entanto, resultam em **ineficiência da gestão e inexistência de governança ecológica efetiva e sistêmica pelos atores responsáveis**. Como será tratado no item VII(2) desta petição inicial, cuida-se da edificação de um verdadeiro cenário de irresponsabilidade organizada, na medida em que as degradações e os desastres ambientais permanecem ocorrendo no âmbito da Lagoa da Conceição.

## VII. DA TÉCNICA PROCESSUAL DA AÇÃO ESTRUTURAL

---

Da descrição do contexto fático resta claro que esta demanda apresenta dimensões complexas, sistêmicas e multicausais, com gama de atores e interessados, públicos e privados, e seus comportamentos e práticas institucionais reiterados no tempo, que resultam em violações de direitos e garantias fundamentais.

Houve intensa judicialização de questões socioambientais envolvendo a Lagoa da Conceição nas últimas décadas. Há inúmeras ações coletivas em tramitação ou já transitadas em julgado, constituindo-se a administração do cumprimento de profusão de ordens judiciais e de acordos em desafio. Tudo isso sem que se tenha alcançado solução efetiva para o problema, inexistindo êxito na prevenção de novos eventos danosos (que seguem recorrentes), na restauração da qualidade ambiental da Lagoa da Conceição ou na concertação de políticas públicas correspondentes.

Isto caracteriza, consoante a doutrina contemporânea, problema de natureza estrutural, que demanda tutela jurisdicional através de abordagem processual também de caráter estrutural. Problema estrutural, na lição de Didier Jr e outros, “se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal”.<sup>62</sup> Assim, autoriza-se a intervenção do Poder Judiciário.

No caso em análise, especificamente, verifica-se, em resumo, contínuas violações a direitos e garantias fundamentais ambientais e ecológicas (integridade ecossistêmica da Lagoa da Conceição e direitos das comunidades do entorno), consubstanciadas em estado de coisas desconforme, ilegal e inconstitucional decorrente de evidente irresponsabilidade organizada (perpetuação de inércia, ineficiência, inefetividade e falta de coordenação entre medidas administrativas, legislativas e judiciais no âmbito da estrutura institucional associada à governança da Lagoa da Conceição, em

---

<sup>62</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 75, jan./mar. 2020, pp. 101-136. p. 104.

Florianópolis/SC).

No entanto, como afirmam Arenhart,<sup>63</sup> Vitorelli<sup>64</sup> e Didier Jr. e Zaneti Jr.,<sup>65</sup> a atuação jurisdicional, nestas circunstâncias, objetiva para além da pretensão de afastamento de ilícito por imposição isolada de obrigações de fazer ou não fazer ou pretensão de tutela reparatória. Almeja-se, em verdade, a reestruturação da própria estrutura, sistema, relação, instituição ou política pública que contribui para a perpetuação do problema social grave enfrentado ou da violação de direitos identificada.

Isto, através da determinação pelo Juízo de medidas ditas estruturais, caracterizadas por serem progressivas, amplamente negociadas entre as partes e interessados, permanentemente monitoradas quanto à sua implementação e oportunamente revisadas.<sup>66</sup> Consta-se que essa execução diferida voltada para a reforma da estrutura possui, conforme Arenhart e Osna,<sup>67</sup> uma lógica contínua e prospectiva, recorrendo-se a provimentos ou decisões em cascata, por vezes negociadas ou mediadas, prolatadas para a implementação da decisão principiológica primordial.<sup>68</sup>

Objetivamente, Vitorelli aduz que o processo estrutural tem o condão de reorganizar os entes públicos e privados, mediante o cumprimento das seguintes etapas:

- 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos;
- 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável;
- 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado;
- 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura;
- 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e
- 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> ARENHART, S. C. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de Processo, vol. 225, nov. 2013.

<sup>64</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, vol. 284, 2018, pp. 333-369.

<sup>65</sup> DIDIER JR, F. e ZANETI JR, H. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. 11 ed. JusPodivm, 2017.

<sup>66</sup> Nesse sentido, Arenhart esclarece como a atuação jurisdicional pode estabelecer diretrizes para a gestão do litígio de forma colaborativa: “Enfim, deve haver ampla margem para a gestão da decisão judicial, de modo a compatibilizá-la com as necessidades da situação concreta e com as possibilidades das partes. Pode-se, por exemplo, ditar à Administração Pública o objetivo a ser alcançado, reservando-lhe a escolha dos meios e preservando sua discricionariedade, ou se pode estabelecer, desde logo, um cronograma de atividades a serem adotadas. Pode-se impor certas condutas ao réu, ou deixar essa determinação a um órgão especializado. Pode-se escalonar as medidas a serem adotadas no tempo, com prestação de contas periódicas, ou mesmo nomear um interventor fiscalizador para acompanhar o desenvolvimento da satisfação à prestação jurisdicional”. ARENHART, S. C. Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. Revista de Processo, vol. 225, nov. 2013.

<sup>67</sup> ARENHART, S. C.; OSNA, G. Curso de Processo Civil Coletivo. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019. p.132-145.

<sup>68</sup> LINKE, Micaela Porto Filchtiner; JOBIM, Marco Félix. A Pandemia da Covid-19 no Brasil e os Processos Estruturais: Uma abordagem para litígios complexos. In: Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP. Ano 14, vol. 21, número 3, set.-dez. 2020. p. 29.

<sup>69</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e

Ainda, a doutrina aponta existir fundamento normativo para o processo estrutural, em que pese a ausência de previsão procedimental específica. Didier Jr e Zaneti Jr destacam, a respeito, a relação desta técnica processual com o conjunto de princípios orientadores do direito processual civil, sobretudo os princípios da solução consensual (art. 3º, CPC) e da cooperação (art. 6º, CPC).<sup>70</sup> Jobim refere, também, ao disposto no art. 139, IV, do CPC,<sup>71</sup> como autorizador à implementação de medidas estruturantes pelo Juízo, por indicar amplo rol de medidas que pode o juiz dispor para a efetiva prestação de tutela jurisdicional.<sup>72</sup>

Para tanto, esta técnica processual vale-se de definições próprias, que são explicitadas no quadro-síntese anexo<sup>73</sup>.

A partir dos elementos fáticos expostos, e fundamentos jurídicos que serão alçados nos tópicos posteriores, demonstrar-se-á restar evidente que a presente ação se faz necessária para a implementação de medidas e intervenções de caráter estrutural através da atuação deste Juízo, com o objetivo de reestruturação da governança socioecológica do ecossistema da Lagoa da Conceição como medida para a garantia de sua integridade ecossistêmica e dos direitos das comunidades impactadas.

A natureza estrutural da atuação jurisdicional impõe-se pela necessidade de estabelecer o diálogo institucional para a construção colaborativa de soluções mediadas pelo Juízo, o que se faz possível apenas através de um processo interativo, com participação ampliada de atores e interessados, transparente, funcional, prospectivo e gradativo.

E não há ineditismo no emprego desta técnica processual. Os exemplos a seguir indicados (i) sinalizam a possibilidade de sua aplicação, (ii) orientam sobre as modalidades de conflito que demandam tal abordagem, com destaque para o tema ambiental,<sup>74</sup> bem como (iii) demonstram mecanismos para sua operacionalização.

*(a) Mineração de Carvão:* Em ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal/SC em face de empresas carboníferas da região de Criciúma/SC,

---

suas diferenças. Revista de Processo, vol. 284, 2018, pp. 333-369.

<sup>70</sup> DIDIER JR, Fredie e ZANETI JR, Hermes. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. 11 ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

<sup>71</sup> “art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste código, incumbindo-lhe: [...] IV – determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;”

<sup>72</sup> JOBIM, Marco Felix. A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do novo Código de Processo Civil brasileiro. In JANETI JR, Hermes (Coord.). Repercussões do Novo CPC - Processo Coletivo. Salvador: JusPodivm, 2016.

<sup>73</sup> [https://cdn.flowcode.com/prodassets/CONCEITOS\\_CHAVE.pdf?ts=1619568647227427312](https://cdn.flowcode.com/prodassets/CONCEITOS_CHAVE.pdf?ts=1619568647227427312)

<sup>74</sup> Cumpre referir, também, outra decisão relevante no tema, embora não relacionada à matéria ambiental. Trata-se de decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.854.847-CE, que entendeu que ação civil pública que tem como objeto discussão sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto legal trata-se de litígio de natureza estrutural, demandando procedimento adequado. Assim dispõe a ementa: “[...] 7. Para a adequada resolução de litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos argumentados, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos amici curie e pela Defensoria Pública na função de custos vulnerabilis, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sóbrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo [...]”. (Recurso Especial nº 1.854.847-CE, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 02/06/2020)

pretendeu-se promover série de mudanças na atuação dos órgãos ambientais, desde a fiscalização, licenciamento ambiental, critérios para a recuperação ambiental, entre outros, visando a prevenção e reparação de danos ambientais e patrimoniais decorrentes da mineração.

Em sede de execução provisória (Autos nº 2000.72.04.002543-9/SC), a partir de antecipação de tutela, foram envidados esforços para composição da lide que têm sido bastante retratados na doutrina sobre processo estrutural.<sup>75</sup> Naquele feito, foi instituído pelo Juízo Grupo Técnico de Assessoramento (GTA), que teve seu trabalho validado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no Agravo de Instrumento nº 2006.04.00.017276-7/SC, com o objetivo de promover de forma dialogada, colaborativa e consensual, com ampla participação das partes, discussão sobre aspectos técnicos atinentes ao cumprimento de sentença.

Conforme o 1º Relatório de Monitoramento do GTA, o grupo foi instituído pelo Juízo “partindo do princípio de que é possível o consenso entre as partes e de que a plena recuperação do passivo ambiental decorrente da exploração de carvão na região será alcançada com maior rapidez e efetividade na medida em que as partes forem capazes de unir esforços técnicos”, tendo o GTA “a missão de, respeitadas as divergências, maximizar os entendimentos no nível técnico e, em consequência, minimizar os conflitos que devam ser decididos pelo Juízo”<sup>76</sup>.

(b) *Segurança de Barragens*: Os graves episódios de desastres envolvendo o rompimento de barragens de contenção de rejeitos da empresa Vale S.A. (Mariana/MG em 2015 e Brumadinho/MG em 2019) também originaram ações de caráter estrutural, além de demandas reparatórias e de compensação de danos.

O principal exemplo é a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal/MG em face da União e da Agência Nacional de Mineração (ANM) pretendendo a adoção de medidas estruturais voltadas à revisão das políticas federais de segurança de barragens (Ação Civil Pública nº 1005310-84.2019.4.01.3800).<sup>77</sup> A demanda fundamentou-se na recorrência de acidentes relacionados ao rompimento de barragens da atividade minerária no país nos últimos anos, bem como na perpetuação de situação de risco (ambiental e humano) vez que não foram implementadas reformas legais ou de gestão para o enfrentamento da questão.

Objetivamente, aduziu-se que a desestruturação da ANM, incapaz de cumprir com suas atribuições fiscalizatórias, configuraria omissão da administração pública e, portanto, ilicitude. Requereu-se fosse determinada aos réus a apresentação ao Juízo de plano para a reestruturação da política de fiscalização de barragens consubstanciada em conjunto de medidas estruturais (a contemplar, por exemplo, periodicidade de fiscalização, diagnóstico de riscos, cronograma de implementação, alocação orçamentária e de recursos humanos, e forma de monitoramento e reavaliação).

<sup>75</sup> Ver: ARENHART, Sergio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Revista de Processo Comparado. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 02, 2015. p. 217-218; SILVA, M. C. Recuperação ambiental de áreas degradadas – o caso da Ação Civil Pública do Carvão. Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4. Região. n. 7 (out. 2017). Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4. Região, 201. Cumpre destacar que o autor do segundo texto aqui referenciado é o magistrado condutor do feito, cujo trânsito em julgado veio a ocorrer em 2014.

<sup>76</sup> Primeiro Relatório de Monitoramento dos Indicadores Ambientais, 2007, p. 06. Disponível em: [acpcarvao.com.br/login/index.php](http://acpcarvao.com.br/login/index.php)

<sup>77</sup> MPF/MG. Petição Inicial da Ação Civil Pública nº 1005310-84.2019.4.01.3800. disponível em: [http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp\\_anm\\_uniao-1](http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp_anm_uniao-1)

A ação resultou em acordo judicial.<sup>78</sup>

Assim, considerada a necessidade e a utilidade do processamento de ação civil pública de caráter estrutural, com a implementação de medidas estruturais, para os fins pretendidos nesta lide, que envolve problemática complexa, intergeracional e que demanda cooperação entre o conjunto de políticas públicas necessárias, passa-se, a seguir, aos fundamentos jurídicos da demanda.

## VIII. DO DIREITO

---

Considerando-se todo o contexto de grave crise sobre a integridade ecossistêmica da Lagoa da Conceição, causada especialmente pela inefetividade da gestão e governança pública, há uma plêiade de violações a um feixe de direitos e garantias fundamentais previstos e preconizados pela Constituição Federal de 1988, como a própria dignidade humana (art. 1º, III), à qualidade de vida e à segurança (art. 5º, *caput*), à saúde (art. 6º, *caput*), à efetiva e atuante Administração Pública Ambiental e Ecológica na competência constitucional federativa de proteção ao meio ambiente e todo seu contexto social, cultural e econômico (art. 23, I, III, VI, VII c/c art. 30, VIII e art. 37, *caput*), ao pleno desenvolvimento urbano (art. 182, *caput*), à ordem social e à participação social em políticas públicas (art. 192, *caput*), e principalmente ao gozo do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*), além dos deveres públicos de boa e efetiva gestão e governança socioecológica adjacentes (art. 225, §1º, e seguintes). É o que se passa a expor.

### 1. DA LAGOA DA CONCEIÇÃO COMO SUJEITO DE DIREITOS | DEVER DE PROTEÇÃO DA INTEGRIDADE DOS PROCESSOS ECOLÓGICOS ESSENCIAIS

Em resposta ao contexto gravíssimo de degradação ambiental, o reconhecimento de direitos à Lagoa da Conceição advém da interpretação ecologizada do ordenamento jurídico pátrio e tem como fundamentos normativos principais: **(i)** o dever de proteção de entes não humanos e a inclusão destes no círculo de sujeitos titulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme reconhecido no **art. 225 da Constituição Federal de 1988**; **(ii)** os avanços nesse sentido já alcançados na **jurisprudência pátria e em outros países**, inclusive para a garantia do equilíbrio do sistema climático global e proteção de populações e ecossistemas em situação de vulnerabilidade; e **(iii)** a possibilidade e a necessidade de conferir direitos a entes naturais, conforme previsto, expressamente, no **art. 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis/SC**.

O paradigma jurídico-constitucional vigente consagra o direito de "todos" ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (**art. 225, caput**), ao mesmo tempo em que

---

<sup>78</sup> TERMO DE ACORDO. Acordo Judicial de Autos nº 1005310-84.2019.4.01.3800. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acordo-anm\\_mpf.pdf?utm\\_source=Republicadores&utm\\_campaign=6379206715-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2020\\_09\\_08\\_03\\_24&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_069298921c-6379206715-288596205&mc\\_cid=6379206715&mc\\_eid=2226e4087d](http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acordo-anm_mpf.pdf?utm_source=Republicadores&utm_campaign=6379206715-EMAIL_CAMPAIGN_2020_09_08_03_24&utm_medium=email&utm_term=0_069298921c-6379206715-288596205&mc_cid=6379206715&mc_eid=2226e4087d), acesso em 04 mai. 2021. As partes firmaram extenso acordo judicial, incumbindo à ANM a “formulação e reordenação de prioridades e planejamento de fiscalização”, bem como inspeção e vistoria de barragens de mineração, com o objetivo de atender às exigências legais e técnicas exigidas. A União comprometeu-se a fornecer e garantir recursos orçamentários e financeiros, sem prejuízo do orçamento já previsto à Agência, conforme um cronograma físico-financeiro, bem como a contratar servidores públicos efetivos adicionais para o Setor de Segurança de Barragens da Agência, dentre outras medidas.

determina, para garantir a sua efetividade, obrigações ao Poder Público de preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (**art. 225, §1º, inciso I**) e de proteção da fauna e da flora (**art. 225, §1º, inciso VII**), além de outras igualmente relevantes. Dessa forma, considerando que não se trata de determinações restritas aos interesses humanos<sup>79</sup>, **não há óbice para a inclusão da própria Natureza e, no caso concreto, da Lagoa da Conceição, no círculo de proteção constitucional**. Pelo contrário, o texto constitucional protege uma "dignidade ampliada e ecológica, pautado em uma solidariedade e alteridade interespecies, intra e intergeracional"<sup>80</sup>.

O compromisso estampado no referido artigo denota sensibilidade ecológica, tendo em vista o **objetivo primário de proteção de processos ecológicos essenciais e da função ecológica**, e repercute como conteúdo da constitucionalização implícita do **princípio da integridade ecológica**<sup>81</sup>. Além disso, a norma constitucional **promove o desenvolvimento de uma noção ampliada e ecologizada de dignidade**, assim como do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, **reconhecendo e protegendo o valor intrínseco de entes não humanos**.

É justamente esse entendimento, no qual os "projetos de vida de seres humanos e não humanos se interconectam"<sup>82</sup>, que tem sido reverberado nas mais recentes interpretações do texto constitucional em matéria de proteção do meio ambiente na jurisprudência pátria e internacional.

O **Supremo Tribunal Federal**, quando do julgamento da **ADI 4.983/CE**<sup>83</sup>, em que foi reconhecida a inconstitucionalidade da lei estadual que regulamentava a prática da vaquejada no Ceará, com destaque para os votos dos Ministros Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, consignou interpretação nitidamente biocêntrica do texto constitucional a partir do **"reconhecimento de que há dignidade para além da pessoa humana"** e da admissão constitucional acerca da **existência de valor intrínseco também para outras formas de vida**, fazendo, inclusive, menção aos princípios da Carta da Terra<sup>84</sup>, da qual o Brasil é signatário.

Também transcendendo o paradigma jurídico antropocêntrico, cabe, do mesmo modo, citar o recente entendimento do **Superior Tribunal de Justiça**, estampado no julgamento do **REsp 1.797.175/SP**<sup>85</sup>. De acordo com o Min. Rel. Og Fernandes, "É

---

<sup>79</sup> BENJAMIN, A. H. "Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira" In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO LEITE, J. Rubens (Orgs.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007.

<sup>80</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. (**PARECER ANEXO**)

<sup>81</sup> Por integridade ecológica, entende-se as condições e características físicas, biológicas e químicas que compõem e determinam a integridade, a existência e a manutenção de um ecossistema (BOSELNANN, Klaus. Loosing the forest for the trees: environmental reductionism in the law. 2010. p. 2439); Nesse sentido, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer entendem que: "(...) no sistema constitucional brasileiro (art. 225), as expressões 'processos ecológicos essenciais' e 'função ecológica', inclusive com vedação expressa a práticas que provoquem a extinção de espécies da biodiversidade, também refletem o conteúdo e princípio da integridade ecológica. De tal sorte, pode-se alegar que a integridade ecológica pode (e deve) ser reconhecida como um princípio constitucional implícito do regime constitucional ecológico edificado pela nossa Lei Fundamental de 1988." (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 6. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 76-77); Vide, ainda, AYALA, Patryck de Araújo e COELHO, Mariana Carvalho Victor. (**PARECER ANEXO**)

<sup>82</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. (**PARECER ANEXO**)

<sup>83</sup> STF. Julgamento da ADI 4.983/CE, de relatoria do Exmo. Min. Marco Aurélio, julgado em 06/10/2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>

<sup>84</sup> Para mais informações sobre a Carta da Terra: <http://www.cartadaterrabrasil.com.br/prt/texto-da-carta-da-terra.html>

<sup>85</sup> STJ. Julgamento do REsp 1.797.175/SP, Rel. Min. Og Fernandes, j. em 21/03/2019 Disponível em: [http-s://www.-stj.jus.br/webstj/processo/justica/jurisprudencia.asp?origemPesquisa=informativo&tipo=num\\_pro&valor=REsp179717](http-s://www.-stj.jus.br/webstj/processo/justica/jurisprudencia.asp?origemPesquisa=informativo&tipo=num_pro&valor=REsp179717)

*necessário repensar uma nova racionalidade - distinta da lógica hegemonicamente traçada e reproduzida nas instâncias ordinárias -, de maneira que se possa impulsionar o Estado e a Sociedade a pensarem de forma distinta dos padrões jurídicos postos".* A Segunda Turma do STJ, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso nos termos do voto do Ministro Relator, destacando a necessidade e a possibilidade de se **avancar na atribuição de dignidade e direitos aos animais não humanos e à própria Natureza**, tendo inclusive consignado que **se detém apenas a guarda, com as respectivas responsabilidades, e não posse, de ente natural não humanos.**

Destaca-se, ainda, da jurisprudência do **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**, em ação (**Autos nº 0028127-48.2017.8.21.0015**) que objetiva proteger o **Rio Gravataí** (vítima direta):

O Constituinte Originário, ao prever o dever do Estado e da sociedade de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (artigo 225, §1º); proteger a fauna e a flora, vedando práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (artigo 225, §1º, VII), **reconheceu, indelevelmente à Natureza os direitos à existência, à integridade, à preservação e à restauração.**

Nesta conjuntura, a Natureza não pode continuar a ser vista segundo as lentes do positivismo, como mero objeto de direito. O próprio ambiente natural é sujeito de direitos.

A partir desta leitura do Documento Maior, **não há óbice que o Ministério Público venha a juízo para defender a existência, a integridade, a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais do Rio Gravataí, exercendo legitimação extraordinária que também tem assento constitucional** (artigo 129, III, CF/88). (GRIFAMOS)

Frisa-se que a própria **Corte Interamericana de Direitos Humanos**, quando instada a se manifestar acerca das obrigações estatais em relação ao meio ambiente no marco da proteção e garantia de direitos humanos, firmou o entendimento — aplicável ao sistema jurídico brasileiro, que está vinculado ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos por força do Decreto nº 678/1992 c/c art. 5º, §3º, da CRFB/88 — que **a proteção da Natureza independe dos interesses humanos e que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado protege também elementos da Natureza pelo seu valor intrínseco, de modo a garantir a sua existência e a realização dos seus processos e funções ecológicas.** *In verbis:*

"62. Esta Corte considera importante ressaltar que o direito ao meio ambiente saudável como direito autônomo, a diferença de outros direitos, **protege os componentes do meio ambiente, tais como bosques, rios, mares e outros, como interesses jurídicos em si mesmos, ainda em ausência de certeza ou evidência sobre o risco às pessoas individuais.** Trata-se de proteger a natureza e o meio ambiente não somente por sua conexão com uma utilidade para o ser humano ou pelos efeitos que sua degradação poderia causar em outros direitos das pessoas, como a saúde, a vida ou a integridade pessoal, senão por sua importância para os demais organismos vivos com quem se compartilha o planeta, também merecedores de proteção em si mesmos. Neste sentido, **a Corte adverte uma tendência a reconhecer personalidade jurídica e, portanto, direitos à natureza não só em sentenças judiciais senão inclusive em ordenamentos constitucionais.**<sup>86</sup> (GRIFAMOS)

---

5.

<sup>86</sup> Para ter acesso ao documento completo, em português: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da->



No mesmo sentido, conforme destacado pelos pareceristas<sup>87</sup>, também merece destaque a jurisprudência que tem se consolidado nas Cortes colombianas, assim como o caso argentino envolvendo os direitos do Delta do Paraná.

Na **Colômbia**, a **Sexta Sala do Tribunal Constitucional**, na paradigmática decisão **T-622/2016**<sup>88</sup>, não só reconheceu o **Rio Atrato** "(...) *como um ente sujeito de direitos à proteção, à conservação, à manutenção e à restauração ao encargo do Estado e das comunidades étnicas (...)*", como também determinou que para a efetivação de tais direitos e salvaguardas a sua integridade ecológica era necessária a conformação de **COMISSÃO DE GUARDIÕES DO RIO ATRATO**, composta por membros das comunidades locais e do Estado<sup>89</sup>. Mais recentemente, a **Corte Suprema colombiana**, no julgamento da **STC 4360/2018**<sup>90</sup>, ao abordar a inefetividade das ações estatais no controle e proteção da **Amazônia colombiana** na garantia de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras, também reiterou o posicionamento ecocêntrico, ao reconhecer este ecossistema como "*uma entidade, 'sujeito de direitos', titular da proteção, conservação, manutenção e restauração pelo Estado e pelas entidades territoriais que a compõem*". Destaca-se, ainda, que, neste caso, o Tribunal ordenou a adoção de um plano de ação e a formulação de um **Pacto Intergeracional pela Vida da Amazônia Colombiana (PIVAC)**<sup>91</sup>.

Na **Argentina**, o referido caso tem como objeto a discussão sobre os impactos e a vulnerabilidade do ecossistema do Delta do Paraná frente ao reiterado aumento da degradação ecológica e, dentre os pedidos, visa também a **declaração judicial do ente natural como sujeito de direito**, com a **designação de um GUARDIÃO** para zelar pelos seus direitos e interesses<sup>92</sup>. A discussão judicial ainda está em curso, contudo, cabe destacar que, em virtude da comprovação acerca da importância e da fragilidade desse ecossistema, em sede de uma **ação de amparo ambiental (CSJ 468/2020)**, a Suprema Corte de Justiça da Argentina determinou, de imediato, a constituição de um **COMITÊ DE EMERGÊNCIA AMBIENTAL**<sup>93</sup>.

Destaca-se que, nesses dois últimos casos comentados, o argumento dos direitos da Natureza foi articulado diretamente como alternativa ecologizada para enfrentar os desafios decorrentes das mudanças climáticas. Nesse sentido, considerando as suas implicações diretas também neste contexto (ex. aumento do nível do mar,

---

<atuacao/corte-idh/OpiniaoConsultiva23versofinal.pdf>

<sup>87</sup> AYALA, Patryck de Araújo; COELHO, Mariana Carvalho Victor. (**PARECER ANEXO**); CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; (**PARECER ANEXO**); FENSTERSEIFER, Tiago. (**PARECER ANEXO**)

<sup>88</sup> Para mais informações: [https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion\\_y\\_participacion\\_al\\_ciudadano/sentencia\\_rio\\_atrato/Sentencia\\_T-622-16\\_Rio\\_Atrato.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/sentencia_rio_atrato/Sentencia_T-622-16_Rio_Atrato.pdf)

<sup>89</sup> Para mais informações: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>

<sup>90</sup> Destaca-se, ainda, do precedente citado: "O fundamento da obrigação de solidariedade direta com a Natureza se edifica no seu valor intrínseco, (...) porquanto o ser humano forma parte da Natureza, sendo, assim, Natureza. Esta concepção é a essência principal sobre a qual se assenta o conceito de valor intrínseco do ambiente: o respeito a si mesmo implica (...) o respeito à parte de si mesmo que está composto por Natureza, e da que formarão parte, na sua vez, as gerações futuras". Para mais informações: <https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/stc4360-2018.pdf>

<sup>91</sup> Para mais informações: <<https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf>>

<sup>92</sup> Para ter acesso à petição inicial: <[http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites-16/non-us-case-documents/2020/20200702\\_11820\\_complaint.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites-16/non-us-case-documents/2020/20200702_11820_complaint.pdf)>

<sup>93</sup> Para mais informações: <<https://www.cij.gov.ar/nota-38022-La-Corte-Suprema-ordena-constituir-un-Comit-de-Emergencia-Ambiental-para-detener-y-controlar-los-incendios-irregulares-en-el-Delta-del-Paran-.html>>

ocorrência de temporais e furacões)<sup>94</sup> e a importância dos serviços ecossistêmicos prestados pela Lagoa da Conceição, o reconhecimento e a garantia dos direitos da Natureza no presente caso também pode ser entendido como uma importante medida no atual cenário das mudanças climáticas, sobretudo no âmbito da adaptação e promoção de uma maior capacidade de resiliência climática.

É importante ressaltar que a discussão acerca do reconhecimento de direitos da Natureza não se restringe apenas ao contexto jurídico brasileiro ou aos casos mencionados acima. Pelo contrário, conforme se depreende de **resoluções das Nações Unidas que vem sendo adotadas desde 2009 no âmbito do programa "Harmony with Nature"**<sup>95</sup>, este argumento tem sido cada vez mais presente no legislativo e na jurisprudência de diversos sistemas jurídicos, inclusive, expressamente na órbita constitucional, como é o caso da **Constituição do Equador vigente**<sup>96</sup>.

Foi neste contexto jurídico e em resposta aos desafios ecológicos que afetam toda a humanidade e que são sentidos diretamente no âmbito local, que, a partir da **Emenda nº 47/2019 — que alterou o art. 133 da Lei Orgânica do Município** (doc. anexo) —, se propôs uma mudança paradigmática nos critérios normativos de valoração da Natureza. *In litteris*:

**Art. 133.** Ao Município compete promover a diversidade e a harmonia com a

---

<sup>94</sup> Estudo recente sobre a vulnerabilidade e os riscos ambientais do Município de Florianópolis, realizado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), destaca dentre as maiores ameaças o aumento das inundações fluviais e marinhas e a ocorrência de deslizamentos. Para mais informações:

[https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/27\\_08\\_2015\\_9.29.14.c3710d2cf5fa7cfe35cdf4f44eabe825.pdf](https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/27_08_2015_9.29.14.c3710d2cf5fa7cfe35cdf4f44eabe825.pdf)

<sup>95</sup> Exemplos no âmbito legislativo: Adoção dos direitos da Natureza na Lei Orgânica de Bonito/PE (2017), de Paudalho/PE (2018), no Brasil; Reconhecimento da personalidade jurídica do Parque Nacional Te Urewera (2014), do Rio Whanganui (2017) e do Monte Taranaki (2017), na Nova Zelândia; e do Rio Magpie (2021), no Canadá; Reconhecimento do Rio Yarra (2017) e de parte da costa (2020) localizados no estado de Victória como entidades naturais vivas indivisíveis que merecem proteção, na Austrália; Emenda na Constituição do Estado do Colorado possibilitando expressamente leis municipais para o reconhecimento de direitos da Natureza (2014), EUA; Reconhecimento de determinados entes naturais como sujeitos de direitos no território da Nova Caledônia (2016), na França; Adoção de moção sobre os direitos do Wadden Sea, nos Países Baixos (2018); Reconhecimento do ecossistema do Mar Menor como sujeito de direitos no município de Los Alcázares (2020), Espanha; Moratória instituída para preservar a barreira de recifes, reconhecida como sujeito de direito (2017), em Belize; Reconhecimento dos Direitos da Mãe Terra (2010 e 2012), na Bolívia; Reconhecimento da Natureza como sujeito de direito na província de Nariño (2019), na Colômbia; no município de Santa Fé (2018), Argentina; nos Estados de Guerrero (2014) e Colima (2019), no México; Reconhecimento da água (2019) e do Rio Llallimayo (2019) como sujeito de direito, na província de Melgar, na Peru; etc.

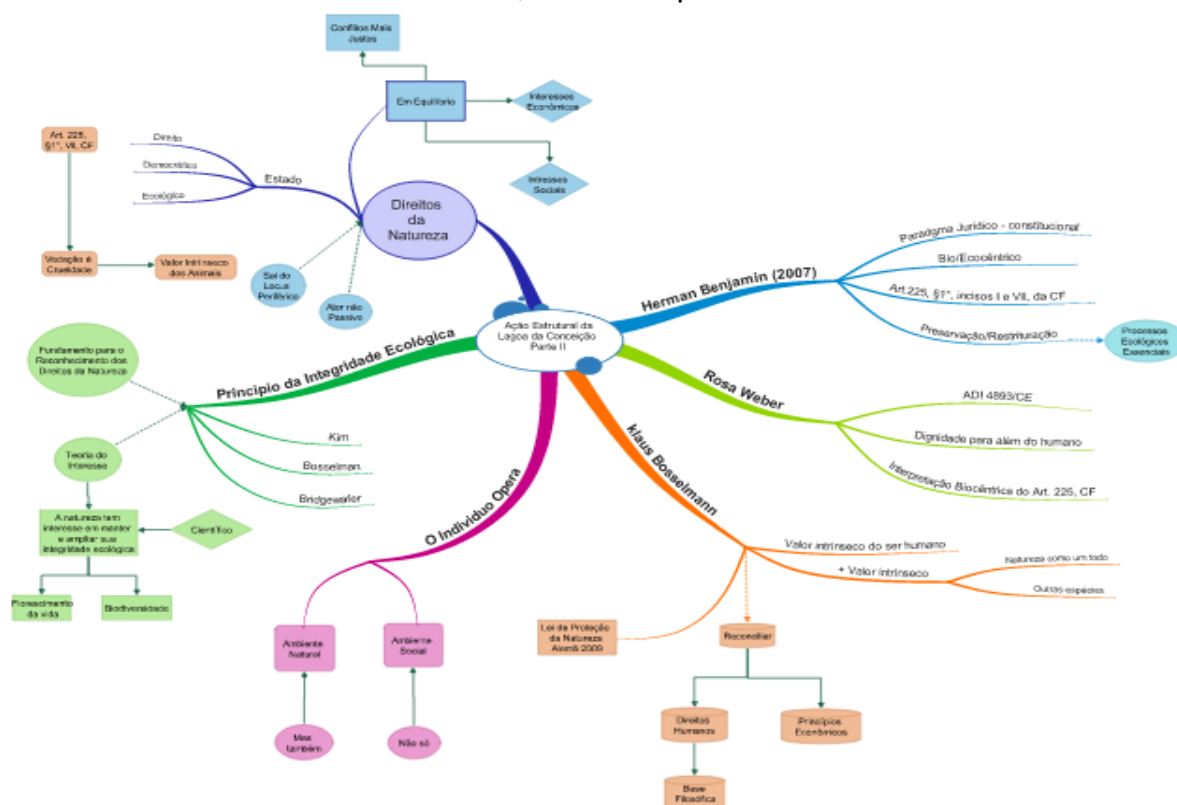
Exemplos de entes naturais reconhecidos como sujeitos de direito no âmbito jurisprudencial: Rio Atrato (2016), Urso Andino (2017), Amazônia colombiana (2018), Páramo Pisba (2018), Rio Cauca (2019), Rio Magdalena (2019), Rio Coello (2019), Rio Quindío (2019), Rio Pance (2019), Rio Otún (2019), Parque Nacional Isla Salamanca (2020), Parque Nacional Los Nevados (2020), Parque Nacional Las Hermosas (2020), Lago Tota (2020), na Colômbia; Orangotango Sandra (2014), Chimpanzé Cecília (2016), na Argentina; Rio Vilcabamba (2011), Caso Ilha Galápagos (2012), Caso dos tubarões (2015), Caso do Jaguar (2015) Floresta Los Cedros (2019), Rio Alpayacu (2020), no Equador; Rio Turag (2019), em Bangladesh; Rios Gange e Yamuna (2017), Glaciais Gangotri e Yamunotri (2017), na Índia; Caso do Elefante Kaavan (2020), no Paquistão, etc. Para mais informações: <http://www.harmonywithnatureun.org>

<sup>96</sup> Os direitos da Natureza estão previstos no capítulo sétimo da Constituição do Equador, do qual se destacam os seguintes artigos: "Art. 71. A natureza ou Pacha Mama, onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração dos seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos. Toda pessoa, comunidade, povoado ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza. (...) O Estado incentivará as pessoas físicas e jurídicas, e aos coletivos, para que protejam a natureza, e promoverá o respeito a todos os elementos que formam um ecossistema; Art. 72. A natureza tem direito à restauração. Esta restauração será independente da obrigação que tem o Estado e as pessoas físicas e jurídicas de indenizar aos indivíduos e coletivos que dependam dos sistemas naturais afetados. Em casos de impactos de impacto ambiental grave ou permanente, incluídos os ocasionados pela exploração dos recursos naturais (...)."

natureza e preservar, recuperar, restaurar e ampliar os processos ecossistêmicos naturais, de modo a proporcionar a resiliência socioecológica dos ambientes urbanos e rurais, sendo que o planejamento e a gestão dos recursos naturais deverão fomentar o manejo sustentável dos recursos de uso comum e as práticas agroecológicas, de modo a **garantir a qualidade de vida das populações humanas e não humanas**, respeitar os princípios do bem viver e **conferir à natureza titularidade de direito**.

**Parágrafo único. O Poder Público promoverá políticas públicas e instrumentos de monitoramento ambiental para que a natureza adquira titularidade de direito** e seja considerada nos programas do orçamento municipal e nos projetos e ações governamentais, sendo que as tomadas de decisões deverão ter respaldo na Ciência, utilizar dos princípios e práticas de conservação da natureza, observar o princípio da precaução, e buscar envolver os poderes Legislativo e Judiciário, o Estado e a União, os demais municípios da Região Metropolitana e as organizações da sociedade civil. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 47/2019) (GRIFAMOS)

Coadunando com o texto constitucional e com os avanços legislativos e jurisprudenciais em matéria de proteção ambiental, a norma municipal trouxe um **novo escopo para o status legal da Natureza no ordenamento jurídico, in suma, a partir do seu reconhecimento como sujeito de direito**. Tal alteração, aprovada democraticamente, prevê não só a possibilidade, mas a necessidade (dever) do Município e do próprio Poder Público de conferir direitos à Natureza, inclusive por meio de políticas públicas e de monitoramento ambiental, conforme pretendido neste caso concreto.



Mapa mental: Gorgia Sena Martins e Alessandro Lailau Silveira

É a partir de tais fundamentos jurídicos, de aplicação extensiva da norma constitucional e de aplicação específica da norma municipal, "à luz de um sistema normativo multinível (internacional, regional, nacional, subnacional) e de diálogo de Cortes de Justiça", que se pretende, portanto, o reconhecimento **do valor intrínseco, da**

**dignidade, da personalidade jurídica e dos direitos autônomos da Lagoa da Conceição.**<sup>97</sup>

No entanto, a Lagoa da Conceição vem sofrendo, sistematicamente, conforme já exaustivamente conhecido, grave degradação dos seus processos ecológicos essenciais, com implicações diretas e prejudiciais não só para as populações humanas, mas também para a fauna, a flora e o ecossistema como um todo<sup>98</sup>. Desse modo, **busca-se nesta ação a proteção do seu valor intrínseco, que engloba valores ecológicos, genéticos, sociais, econômicos, científicos, educativos, culturais, recreativos e paisagísticos.**

Tendo como referência a proteção constitucional da integridade ecológica, essencial ao equilíbrio ambiental para a sustentação da vida em todas as suas formas, e a determinação legislativa municipal acima, justifica-se a **atribuição de direitos à preservação, à manutenção, à conservação e à restauração em favor da Lagoa da Conceição, os quais são a própria substância do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**<sup>99</sup>. A partir, também, de uma perspectiva de **justiça ecológica**, considerando a sua vulnerabilidade, pretende-se o seu reconhecimento como ente que participa da comunidade da justiça, como sujeito e não como objeto, assegurando-lhe o direito de ser considerada como tal e de **ter a sua própria existência (integridade ecológica) preservada, mantida, conservada, restaurada e protegida.**<sup>100</sup>

E como **titular de direitos específicos que assegurem a sua integridade ecológica** (proteção, conservação, manutenção e restauração), há de se reconhecer também a própria legitimidade ativa da Lagoa da Conceição, enquanto sujeito do direito de buscar determinado provimento jurisdicional, consoante a garantia constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CF c/c art. 3º, do CPC/2015), a função instrumental das normas processuais e os avanços no âmbito de direito material trazidos acima, dentre eles o art. 225 da CRFB/88 e o art. 133 da Lei Orgânica Municipal. Resta bastante razoável, isto posto, reconhecer a possibilidade do ente natural se defender mediante substituição processual (legitimação extraordinária), nos moldes da Lei nº 7.347/1985<sup>101</sup>. *In litteris*:

No caso da **representação processual em juízo** da Natureza, seguindo a lógica da **legitimação ordinária** prevista do art. 18, caput, do CPC/2015, nos parece razoável que tal se dê por meio dos entes arrolados no Projeto de Lei 145/2021, com a inclusão do novo inciso ao art. 75 do CPC/2015, ou seja, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as associações de proteção da Natureza etc. Igualmente, como verificado de modo emblemático no **Caso do Rio Atrato**, decidido no ano de 2016 pela **Corte Constitucional Colombiana**, nos parece perfeitamente possível a nomeação de **comissão ou comitê** no âmbito jurisdicional – após instaurada ação judicial –, com o objetivo de representar os interesses e direitos do ente natural, o que, em linhas gerais, corresponde à **salvaguarda da sua integridade ecológica.**

(...) Em litígios coletivos envolvendo a proteção dos direitos da Natureza, a mesma ocorre por meio da sua **substituição processual** em juízo, mediante a atribuição de **legitimação extraordinária** em favor dos entes arrolados no art. 5

<sup>97</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. (**PARECER ANEXO**)

<sup>98</sup> LEITE, José Rubens Morato; CODONHO, Maria Leonor P. C. F.; PEIXOTO, Bruno Teixeira. (**PARECER ANEXO**)

<sup>99</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; (**PARECER ANEXO**)

<sup>100</sup> ALBUQUERQUE, Leticia e DAROS, Leatrice Faraco. (**PARECER ANEXO**)

<sup>101</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. (**PARECER ANEXO**)

a 21 da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) , ressaltando-se, ainda, a possibilidade também do ajuizamento de ação popular pelo cidadão para a tutela coletiva dos direitos da Natureza.

**As respostas e soluções do ponto de vista da técnica jurídico-processual, como se pode observar, estão presentes há muito tempo no nossos ordenamentos jurídicos – como ilustra bem o caso das corporações etc. -, tornando necessário apenas uma interpretação conforme o atual paradigma e marco jurídico-constitucional ecológico dos direitos da Natureza.** (GRIFAMOS)

Trata-se, ademais, a partir de imperativos *pro natura* típicos de um **Estado Constitucional Ecológico**, de reconhecimento decorrente tanto de deveres (dos homens) para com a Natureza, quanto de direitos (aqueles adstritos a conservação e não intervenção sobre as leis naturais básicas), para a Natureza<sup>102</sup>.

Destarte, considerando as condições normativas existentes no ordenamento jurídico brasileiro, em especial a interpretação ecológica do art. 225 da CRFB/88 e a previsão expressa da Lei Orgânica Municipal, de modo a dar efetividade ao texto constitucional e legislativo, requer-se o reconhecimento de direitos específicos à Lagoa da Conceição, a partir do seu valor intrínseco e para proteger a sua integridade ecológica, que inclui **(i)** o direito de acesso à justiça e à participação nos processos decisórios que lhe digam respeito, por meio de um guardião com atribuições específicas nesse sentido, tanto judicialmente quanto no âmbito de políticas públicas; **(ii)** e os direitos associados a sua preservação, manutenção, conservação, restauração e os que se fizerem necessários para garantir a sua própria existência.

## **2. DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL | IRRESPONSABILIDADE ORGANIZADA**

Por todo o exposto, é público e notório, **há pelo menos duas décadas**, que, apesar de inúmeras tentativas voltadas ao combate da degradação desse ecossistema, **não se obteve êxito** até o momento<sup>103</sup>.

Pelo contrário, como afirmam os especialistas consultados, nota-se a **"falência no modelo de Gestão Ambiental" vigente**, que não aborda a situação, já bastante delicada, de forma ecossistêmica e a partir de estratégia não fragmentada, e que mantém certa tolerância social da degradação ambiental<sup>104</sup>. O "desastre ocorrido na Lagoa da Conceição, a partir do rompimento da Barragem de Evapoinfiltração (LEI) da CASAN, deixa clara a **fragilidade do sistema de governança** – não somente a nível local – que, desenhado a partir do paradigma mecanicista, desconsidera a totalidade social e ecológica da região e falha em proteger as vidas humanas e não-humanas que dependem do ecossistema da Lagoa"<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> AYALA, Patryck de Araújo e COELHO, Mariana Carvalho Victor. (**PARECER ANEXO**)

<sup>103</sup> Há mais de 20 (vinte!) anos medidas de despoluição da Lagoa da Conceição são divulgadas, mas nada efetivamente concretizado em melhorias para a qualidade ambiental do referido bem ambiental e comunidade. Governo promete concluir projeto até 2002. Despoluição da lagoa da Conceição terá investimento de R\$ 20 milhões. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1603200117.htm>

<sup>104</sup> LEITE, José Rubens Morato; CODONHO, Maria Leonor P. C. F.; PEIXOTO, Bruno Teixeira. (**PARECER ANEXO**)

<sup>105</sup> MELO, Melissa Ely; POPE, Kamila; BROETTO, Valeriana A.; BECKHAUSER, Elisa F.. (**PARECER ANEXO**)

Assim, como já afirmado, há **um manifesto problema estrutural** na gestão e governança da Lagoa da Conceição, comprometendo sua própria existência, em consequência da **inação, da falta de implementação e garantia da efetividade de normas e políticas ambientais**, da fragmentação de sua gestão e da ausência de estruturas de governança participativa, multinível e interagendas que respeite sua integridade ecológica e configuração ecossistêmica<sup>106</sup>. Apesar da edição de inúmeras leis, da instituição de diversos órgãos e cargos, da propositura de ações judiciais, da aplicação de penalidades administrativas e judiciais, e da celebração de acordos, **a maneira em que tais medidas foram tomadas não garantiu a salvaguarda da Lagoa da Conceição, cuja qualidade ambiental tem vindo a piorar com o passar dos anos**<sup>107</sup>.

Trata-se, portanto, de situação de fato ensejadora de um amplo conjunto de desconformidades e violações de diversos direitos fundamentais, de gerações presentes e futuras — assim como da própria Natureza, como tratado no tópico anterior —, sobretudo do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos demais correlacionados (à vida, à saúde, à igualdade, à água etc.).

Portanto, considerando o atual quadro de colapso ambiental instalado, é urgente seja declarado o reconhecimento da existência de um **“estado de coisas inconstitucional”** decorrente de práticas institucionais caracterizadoras de **“irresponsabilidade organizada”**, a justificar a determinação por este Juízo da adoção de medidas estruturais, prospectivas, voltadas à rediscussão do *status quo* de atuação do Poder Público, consoante pleiteado nesta ação. No âmbito da Lagoa da Conceição estão presentes todas as circunstâncias ensejadoras desse reconhecimento, conforme indicado pela doutrina especializada ao tratar do tema:

- a) há vulneração massiva e generalizada de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas;
- b) prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia e promoção dos direitos;
- b) a superação das violações de direitos pressupõe a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais, que podem depender da alocação de recursos públicos, correção das políticas públicas existentes ou formulação de novas políticas, dentre outras medidas; e
- d) potencialidade de congestionamento da justiça, se todos os que tiverem os seus direitos violados acorrerem individualmente ao Poder Judiciário.<sup>108</sup>

Isto se relaciona com a compreensão do que a doutrina denomina de fenômeno da **irresponsabilidade organizada**, que se manifesta “quando os especialistas que definem os riscos são ao mesmo tempo criadores e avaliadores do risco que criam, sob uma política de invisibilidade de tais riscos permanentemente invisível”<sup>109</sup>. Veja-se a opinião dos pareceristas consultados sobre a identificação de circunstâncias características desse quadro no caso concreto:

A irresponsabilidade organizada é um fenômeno que legitima a não imputabilidade sistêmica das ameaças, e consolida a legalização das contaminações, a partir do controle das políticas de conhecimento e produção do

---

<sup>106</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. (**PARECER ANEXO**)

<sup>107</sup> MARTINS, Giorgia Sena. (**PARECER ANEXO**)

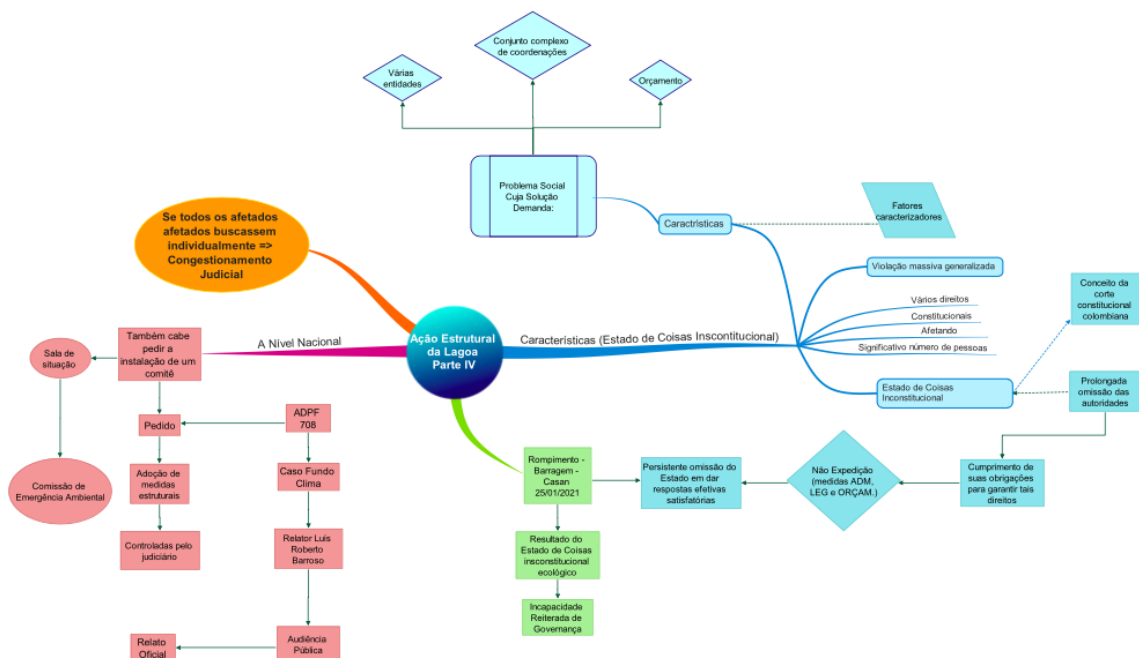
<sup>108</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre Azevedo. Estado de Coisas Inconstitucional. 2 ed. São Paulo: Editora JusPodvim, 2019.

<sup>109</sup> LEITE, José Rubens Morato; CODONHO, Maria Leonor P. C. F.; PEIXOTO, Bruno Teixeira. (**PARECER ANEXO**)

saber sobre os riscos, sonhando o acesso à informação, e gerando em seu lugar, o silêncio, falta de percepção e o ocultamento institucionalizados.

[...] A gestão ambiental da Lagoa da Conceição se enquadra firmemente conceitos expressos acima de *Irresponsabilidade Organizada* e *Sociedade de Risco*, pois o Poder Público deixa de fazer um controle e fiscalização necessários, sabendo da complexidade ambiental, promovendo de forma constante inações, omissões de informações, omissões, agindo sem a devida clareza e com irresponsabilidade face ao bem comum do povo<sup>110</sup>.

Assim, o conjunto de fatos confirma não só o colapso ambiental e o risco de perecimento da Lagoa da Conceição, mas, também, a irresponsabilidade organizada por parte dos atores públicos competentes, demonstrada pela falta de coordenação entre as ações, pela dificuldade de monitoramento e cumprimento de acordos e decisões judiciais, e pela inexistência de planejamento e de efetiva utilização de mecanismos deliberativos e consultivos. Enfim, estes se mostram não apenas incapazes de solucionar efetivamente a questão, mas, também, têm contribuído para a perpetuação da crise pelo omissivo ou desidioso cumprimento de obrigações legais.



Mapa mental: Giorgia Sena Martins e Alessandro Lalau Silveira

A respeito, no Brasil, há exemplos recentes de demandas que articulam pretensão de reconhecimento de “estado de coisas inconstitucional” como fundamento para tutela jurisdicional em matéria de política pública ambiental. A **ADPF 708/DF**, em que foram requeridas medidas administrativas necessárias para reativar o funcionamento do **Fundo Nacional sobre Mudança Climática (Fundo Clima)**, com todos os seus recursos autorizados pela lei orçamentária, com pedido para que fosse reconhecido como inconstitucional o comportamento omissivo lesivo do Poder Público e, subsidiariamente, como violação de preceito fundamental. Nesse caso, o Relator Min. Luís Roberto Barroso, em sede de decisão monocrática que convocou audiência pública para discutir o tema, destacou que os fatos descritos na inicial, envolvendo “ações e omissões persistentes”,

<sup>110</sup> Idem.

"imputáveis a autoridades diversas" e "ensejadoras de violações massivas a direitos fundamentais", sugerem a **"existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental"**<sup>111</sup>.

Também, tem-se a **ADPF 743/DF**, na qual se busca no Judiciário o desenvolvimento de um plano de prevenção e combate aos **incêndios nos biomas Pantanal Mato-Grossense e da Amazônia**, considerando a gravíssima situação de fato comprovada e ligada à atuação dos atores públicos competentes pela gestão e governança ecológica no Brasil. Postula-se o reconhecimento de um **"estado de coisas inconstitucional"** da gestão ambiental brasileira decorrente de condutas comissivas e omissivas do Poder Público no tratamento da questão, sobretudo nos dois biomas mencionados, que ofendem o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além da proteção constitucional à vida, à saúde e à integridade física.<sup>112</sup>

Delineado, assim, **flagrante "estado de coisas inconstitucional" em matéria de gestão e governança socioecológica pública na Lagoa da Conceição**, que demanda ações e medidas de caráter estrutural, isto é, que exigem a intervenção sistêmica e articulada entre os atores públicos detentores de competências constitucionais e previstas em lei de garantir a proteção, controle, fiscalização e monitoramento da integridade ecológica da Lagoa e da comunidade nela envolvida.

### **3. DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO FRENTE À LESÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E DOS DIREITOS DA NATUREZA**

Prevê o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que **"a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"**, garantia que se faz ainda mais robusta no caso de direito fundamental, como é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à sadia qualidade de vida (art. 225, *caput* e §1º, c/c art. 5º, §2º, da CF).

Em vista da fundamentalidade do art. 225 da Constituição Federal, como salienta o Min. Antônio Herman Benjamin, tal garantia constitucional fundamental **reduz o exercício da discricionariedade do administrador**, fazendo com que este, antes de todas as suas decisões, tenha que considerar se o ato causará um dano à natureza, devendo, assim, entre as várias alternativas viáveis ou possíveis, optar sempre por aquela menos gravosa ao equilíbrio ecológico, aventando, inclusive, a não ação ou manutenção

---

<sup>111</sup> STF. Decisão monocrática na ADPF 708/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/e-stfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjeto-ocidente=5951856>

<sup>112</sup> Cumpre referir, pela sua relevância, ainda que não se tratando de tema ambiental, a ADPF nº 347/DF, que examinou a situação degradante das penitenciárias brasileiras como sendo um "estado de coisas inconstitucional", em razão de desestruturação institucional e de políticas públicas ensejadoras de massiva e continuada violação de direitos fundamentais. Assim consta da ementa: SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como "estado de coisas inconstitucional". FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional.[...] Figura do "estado de coisas inconstitucional" relativamente ao sistema penitenciário brasileiro e a adoção de providências estruturais em face de lesões a preceitos fundamentais dos presos, que alega decorrerem de ações e omissões dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal (STF, ADPF 347/DF, rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/09/2015).



da integridade do meio ambiente<sup>113</sup>.

Ocorre que, dentre as opções situadas no espaço de discricção da administração, não estão incluídas a inação e a proteção insuficiente do meio ambiente, como o Min. Herman Benjamin também assevera, valendo-se dos ensinamentos de Sálvio de Figueiredo Teixeira, entendendo que a proteção do meio ambiente e dos consumidores, "ao contrário dos direitos fundamentais clássicos, exige a atuação do Estado, **proibindo-lhe a omissão**"<sup>114</sup>.

Portanto, os direitos fundamentais vinculam os órgãos administrativos e estabelecem **vedação de sua proteção insuficiente**, decorrência do **princípio da proporcionalidade**, segundo o qual "o Estado não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na consecução dos seus objetivos"<sup>115</sup>, ou, em outras palavras, é "entendido como vedação simultânea de excesso e omissão"<sup>116</sup>.

**A atuação insuficiente que falta com deveres de prevenção e precaução acarreta arbitrariedade por omissão**, como leciona Juarez Freitas, *in verbis*:

*"(b) o vício da discricionarieade insuficiente (arbitrariedade por omissão) - hipótese em que o agente deixa de exercer a escolha administrativa ou a exerce com inoperância e insuficiência, inclusive ao faltar com os deveres de prevenção e precaução. Nessa modalidade igualmente patológica, a omissão - verdadeiro dardo que atinge o coração dos objetivos constitucionais - traduz-se como descumprimento das diligências impositivas".<sup>117</sup>*

Assim como afirma a doutrina de Direito Administrativo, o mesmo se dá no Direito Ambiental: tendo assente que o meio ambiente é um direito fundamental constitucionalmente protegido e que deve ser tutelado por políticas públicas, havendo omissão ou inefetividade dos demais poderes em sua proteção, ele é passível de exigência judicial. É, portanto, inegável o papel que possui o Poder Judiciário na concretização da efetividade do Direito Ambiental<sup>118</sup>.

Desse modo, conforme Vladimir Passos de Freitas, a judicialização de políticas públicas ambientais é forma de dar efetividade ao direito fundamental previsto no art. 225, da Constituição Federal, sempre com prudência e limites considerados na decisão judicial, evitando arroubos ou posições inadequadas à realidade socioambiental e econômica<sup>119</sup>. É o que exatamente defende a estruturalidade desta ação civil pública, apresentando-se como meio processual mais adequado para se buscar a tutela efetiva do

---

<sup>113</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, J.; LEITE, J. Direito Constitucional Ambiental brasileiro. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 167.

<sup>114</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: Edis Milaré (org). Ação civil pública. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 70-151.

<sup>115</sup> FREITAS, Juarez. O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais. São Paulo: Malheiros Editores, 1997. p. 56.

<sup>116</sup> FREITAS, Juarez. Discricionarieade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 18.

<sup>117</sup> Idem p. 25.

<sup>118</sup> FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Mariana A. Passos de. A ação civil pública e a judicialização de políticas públicas ambientais. In: Ação Civil Pública após 35 anos. Coord. Edis Milaré. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 1137/1153.

<sup>119</sup> Idem.

meio ambiente, inclusive para pretensões ligadas à política pública ambiental<sup>120</sup>, no caso da Lagoa da Conceição.

Nessa linha, se percebe que **a produção legislativa, como fato solitário, não basta**. O Direito Ambiental haverá de ser algo mais que a disposição metódica de normas e padrões de comando-e-controle inaplicáveis ou inaplicados (law on the books), ou, noutra perspectiva, deveria ir além da asséptica análise teórica que daí se construa. Importa tanto conhecer a norma, em sua abstração formal, como no **cotidiano de sua aplicação (law in action), vale dizer, na sua implementação**. À Ordem Pública Ambiental legislada haverá que se acrescentar o **matiz implementador**<sup>121</sup>.

A propósito, é preciso situar a presente demanda em momento de mudança de paradigma acerca do papel do Poder Judiciário. Trata-se de momento em que é oportuno e necessário abandonar uma perspectiva centrada no “Juiz de Danos”, (“constrangido a somente olhar para trás”), migrando para uma concepção de “Juiz de Riscos”<sup>122</sup> ou “**Juiz da prevenção ou precaução**”, compreendido como “[...] um Juiz ou Tribunal apto a evitar a ocorrência de danos ecológicos – muitos deles, irreversíveis, como a destruição de um habitat e a extinção de espécie da fauna ou da flora –, voltando-se para a resolução de conflitos em vista do presente e do futuro, inclusive diante dos interesses e direitos das futuras gerações (humanas e não humanas)”.<sup>123</sup>

Ademais, como se tratam de ações e medidas que influenciarão atos da Administração Pública Ambiental, oportuno referir que as medidas postuladas nesta lide estão em consonância com as diretrizes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)<sup>124</sup>, cujo art. 5º dispõe que, “**na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum**”. Também, o Código de Processo Civil de 2015 preconiza, em seu art. 8º, que, “ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz **atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum**, resguardando e promovendo a **dignidade da pessoa humana** e observando a **proporcionalidade**, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência”, e ainda prescreve, em seu art. 6º, que “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito **justa e efetiva**”.

Neste particular, esta lide estrutural busca a contribuição e desenvolvimento plural, entre os legitimados autores, réus e interessados, do plano de medidas e ações de reestruturação da governança socioecológica da Lagoa da Conceição, sem prejuízo da participação de outros interessados e da sociedade civil como um todo. Frisa-se, o que se pugna é o planejamento e a consecução dos pedidos e objetivos sob o amparo da segurança jurídica e da cooperação mútua entre as instituições e partes processuais envolvidas na governança socioecológica da Lagoa.

Dessa forma, a violação a dever de proteção suficiente dos direitos fundamentais objeto da presente ação, amparados na dignidade da pessoa humana e no direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 1º, III, e art. 225, caput, da CF), torna imperiosa a intervenção do Poder Judiciário, autorizada pela garantia da inafastabilidade do controle jurisdicional, nos termos do art. 5º, XXXV, da CF.

---

<sup>120</sup> Idem.

<sup>121</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. (**PARECER ANEXO**)

<sup>122</sup> STJ, REsp 1.616.027/SP, 2ª T., Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.03.2017.

<sup>123</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. (**PARECER ANEXO**)

<sup>124</sup> Decreto-Lei nº 4.657/1942, atualizada pela Lei Federal nº 13.655/2018.

#### 4. DA NECESSIDADE DE UMA EFETIVA GOVERNANÇA SOCIOECOLÓGICA PARA PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO E SUPERAÇÃO DO PROBLEMA ESTRUTURAL

Diante dos fundamentos jurídicos que embasam o dever de proteção da integridade ecológica da Lagoa da Conceição e de garantia da efetividade de direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico, e dos fatos delineados que configuram flagrante “estado de coisas inconstitucional”, alinhado com o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, cabe destacar a **necessidade de implementação de uma efetiva governança socioecológica para a proteção da Lagoa da Conceição**.

Suscita-se a intervenção deste Juízo, justamente, pela inefetividade na implementação e execução coordenada de ações (seja com base em atribuições legais, iniciativas administrativas ou decorrentes de ordem judicial), de modo não fragmentado, sistêmico, multinível e com garantia de ampla participação, como bem delineado em tópicos anteriores. Assim, a seguir, expõe-se os atributos deste modelo de governança<sup>125</sup> pretendido e, então, indica-se as medidas estruturantes requeridas como necessárias à sua reestruturação.

##### 4.1 Atributos necessários para a efetivação da Governança Socioecológica para proteção da Lagoa da Conceição

A implementação da legislação ambiental brasileira e a estruturação dos órgãos ambientais, ambas fragmentadas e muitas vezes inconsistentes e incoerentes, conforme já referido, não se amoldam às necessidades da complexidade ambiental, pois proporcionam apenas o manejo unilateral e setorial da Natureza, desfocado do todo. A fragmentação, como força oposta ao apregoado pela abordagem ecossistêmica e que visa a proteção da integridade dos ecossistemas preventivamente, representa um dos maiores déficits do Direito para a salvaguarda da Natureza.<sup>126</sup>

No caso em apreço, a interdependência dos sistemas social e natural, compreendida a partir de uma abordagem do *metabolismo social*<sup>127</sup>, impõe a necessidade de uma governança que assegure, efetivamente, a **(i) proteção não fragmentada e integral de seus ecossistemas e comunidades que dela dependem**. Essa visão sistêmica e complexa é indispensável "para a preservação e recuperação da integridade ecológica, das relações intersistêmicas e dos serviços ecossistêmicos e ambientais da região" e, essencialmente, para assegurar e fortalecer a "dignidade da vida de humanos e

---

<sup>125</sup> A doutrina especializada define a governança pública como a utilização de mecanismos estratégicos de controle de modo a avaliar, direcionar e monitorar a gestão, buscando a concretização eficiente de políticas públicas de interesse de toda a sociedade. Define, ainda, que a governança pública mostra-se eficaz quando observa princípios integradores, tais como objetividade, integridade, neutralidade, responsabilidade, imparcialidade, transparência, acessibilidade, de modo que a pedra de toque para a gestão pública está na qualidade dos serviços e da atuação prestada (CALDEIRA, Ana Paula Canoza. O direito à saúde e sua “curiosa” efetividade em Terrae Brasilis: do desafio da realização da boa governança à excessiva judicialização. Tese de doutorado. Universidade do Valor do Rio dos Sinos – UNISINOS. São Leopoldo/RS: 2013, p. 119. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream-/handle-/UNISINOS/4672-/AnaCaldeira-pd-f?sequence=1>. Acesso em 24 mar. 2021.

<sup>126</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A Reinvenção da Natureza e da Realidade: a Fragmentação como Prática Nociva à Proteção Ambiental. In: Direito ambiental e geografia: relação entre geoinformação, marcos legais, políticas públicas e processos decisórios LEITE, José Rubens Morato et al (org). – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

<sup>127</sup> [...] "conceito que engloba todos os fluxos de matéria e energia entre os sistemas socioeconômicos e ecológicos" e considera as trocas de energia e matéria entre ecossistema e sistemas sociais e econômicos" (MELO, Melissa Ely; POPE, Kamila; BROETTO, Valeriana A.; BECKHAUSER, Elisa F.; **PARECER ANEXO**)

não-humanos que dependem e se relacionam com esse sistema"<sup>128</sup>, em consonância com o art. 225, §1º, I, da CF que, como visto, estabelece o dever do poder público de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”.

Para ser viável, o modelo de governança também precisa incluir **(ii) esforços coordenados de ações multinível e interagendas**<sup>129</sup>. Nesse propósito, se faz necessário políticas públicas ambientais<sup>130</sup> organizadas em arranjos institucionais, ou seja, a partir de complexo de normas (das distintas esferas federativas), atores (públicos e privados, nas diferentes instâncias - administrativa, judicial e sociedade civil), processos e instituições (Administração Pública e agências estatais), a ser efetivado dinamicamente para determinados objetivos. Portanto, exige-se arranjos jurídico-institucionais adequados, que articulem os diversos órgãos e entidades envolvidos, para além das percepções e interesses setorializados, em esforço de integração de ações (no caso, sobretudo em matéria de meio ambiente, saneamento, recursos hídricos, saúde pública, mudanças climáticas e gestão de riscos de desastres).

Além disso, a superação do problema estrutural em discussão nesta demanda envolve, imprescindivelmente, **(iii) “o desenho de novas estruturas de governança participativa, adequados para garantir e acompanhar a implementação de normas e políticas”**. A respeito, o poder-dever do poder público emanado do texto constitucional (art. 225) determina que o papel do Estado não é somente de um simples proprietário dos bens ambientais; passa a ser o de um “gestor ou gerente”, somente administrando bens que pertencem a outrem e, por isso, devendo conduzir sua gestão de maneira aberta à participação da comunidade, prestando contas sobre a utilização dos “bens de uso comum do povo”, concretizando um “Estado Democrático e Ecológico de Direito”<sup>131</sup> (art. 1º, 170 e 225, CF). Portanto, os espaços decisórios devem avançar para além dos limites estatais, incluindo a sociedade civil, atributo este de alcance amplo, pois abrange também o reconhecimento e a participação de interesses próprios de outras espécies e de distintas gerações”.<sup>132</sup>

A governança socioecológica está, ainda, diretamente relacionada com o **(iv) reconhecimento do valor intrínseco e dos direitos da Natureza** — tema já tratado profundamente em tópico VII(1). É mister que, nessa perspectiva, a dignidade e os próprios direitos dos seres humanos estejam entrelaçados com os direitos dos entes naturais. Os “Projetos de vida de seres humanos e não humanos se interconectam”, e, por isso, os impactos das ações humanas sobre os sistemas ecológicos, como o da Lagoa da Conceição, ameaçam outras formas de vida, sendo nitidamente uma **questão de justiça ecológica**.<sup>133</sup> Como consequência, tem-se a ampliação da comunidade de justiça e do círculo de atores e interesses no âmbito da governança socioecológica, integrando os seres não humanos e a consideração de seu direito de existir, realizar seu projeto de vida e cumprir suas funções ecológicas.

<sup>128</sup> MELO, Melissa Ely; POPE, Kamila; BROETTO, Valeriana A.; BECKHAUSER, Elisa F. (**PARECER ANEXO**)

<sup>129</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. (**PARECER ANEXO**); PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. (**PARECER ANEXO**)

<sup>130</sup> Ver: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). Governança Ambiental no Brasil: Instituições, Atores e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2016.

<sup>131</sup> Sobre o tema, cf. LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Direito Ambiental na Sociedade de Risco. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004

<sup>132</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. (**PARECER ANEXO**). Ver também: MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2006, p. 122.

<sup>133</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. (**PARECER ANEXO**); ALBUQUERQUE, Leticia; DAROS, Leatrice Faraco. (**PARECER ANEXO**).

Em síntese, resta evidente que a solução concreta e definitiva para a crise ecológica e socioeconômica da Lagoa da Conceição virá de seu tratamento sistêmico e não-fragmentado, que somente pode ocorrer com o funcionamento orquestrado de todos os atores envolvidos (articulação interinstitucional em todos os níveis, coordenação interagendas e participação social) e considerando interesses intergeracionais e interespecies (perspectiva de direitos) - o que se entende como atributos específicos de um modelo de governança socioecológica.<sup>134</sup>

#### **4.2 Governança Socioecológica e Dimensão Normativa**

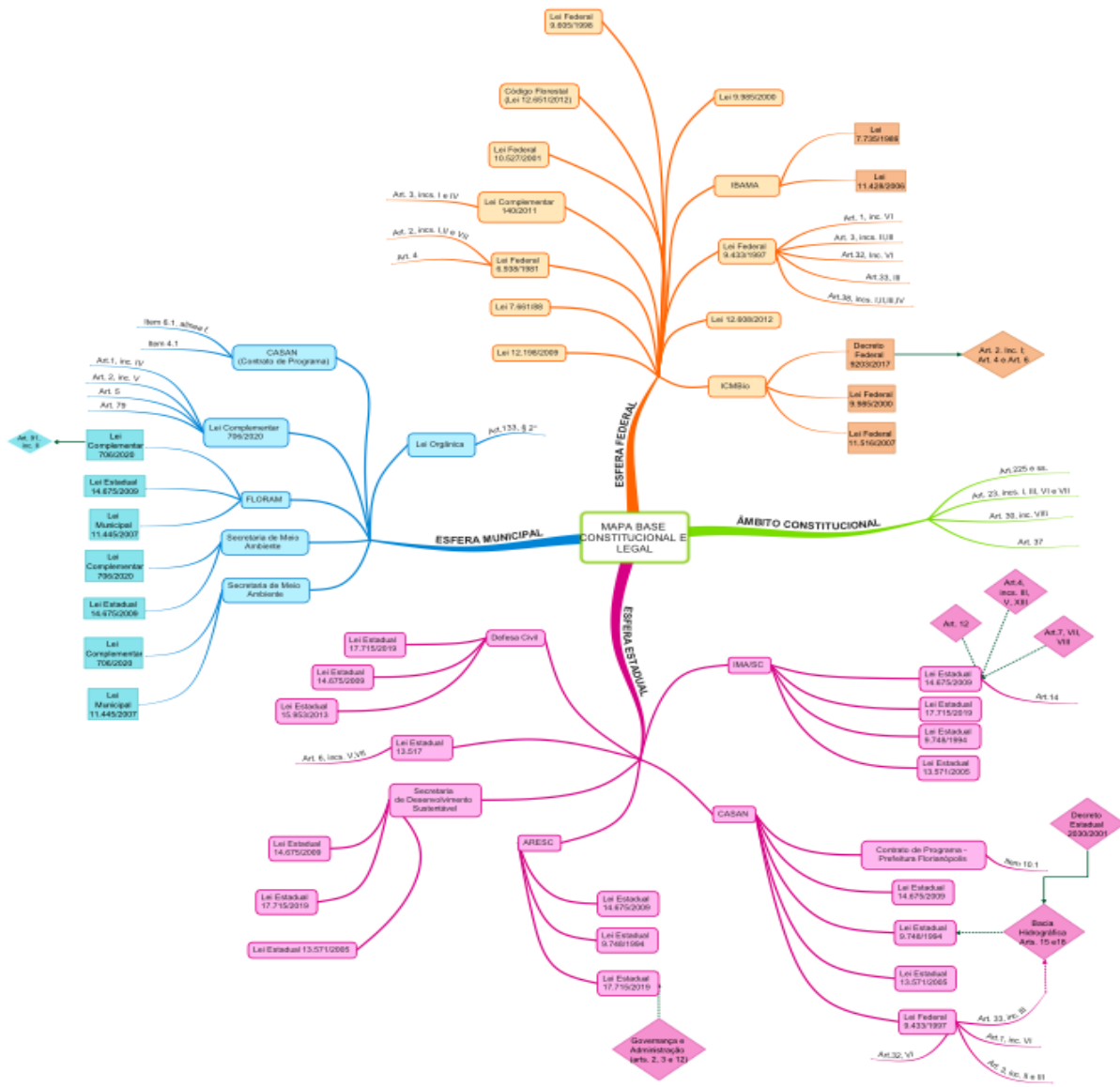
O ordenamento jurídico brasileiro apresenta detalhado arcabouço constitucional e regulatório, nas três esferas de poder, capaz de ensejar atribuições e a responsabilidade dos atores públicos, e especialmente dos réus desta ação civil pública, por uma sistêmica governança socioecológica, com previsão de instrumentos necessários à sua articulação.<sup>135</sup>

Para facilitar a compreensão da ampla estrutura normativa aplicável ao caso concreto, remete-se, exemplificativamente, ao “Mapa Geral da Base Constitucional e Legal para Governança Socioecológica para a Lagoa da Conceição” abaixo:

---

<sup>134</sup> PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. (**PARECER ANEXO**)

<sup>135</sup> PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. (**PARECER ANEXO**)



Mapa mental: Bruno Teixeira Peixoto, Giorgia Sena Martins e Alessandro Lallau Silveira

É mister que tais normas, além de definirem atribuições comuns e específicas, trazem prioridades e diretrizes para a efetivação da governança socioecológica na Lagoa da Conceição, como a necessidade de planejamento e cooperação entre os órgãos públicos e a garantia de ampla participação social na gestão ambiental, inclusive na definição e no monitoramento das medidas a serem executadas.<sup>136</sup>

**(a) Constituição Federal e Legislação Federal**

Encontra-se fundamento para uma governança socioecológica como dever da Administração Pública em extenso arcabouço de normas constitucionais e de âmbito federal em matéria ambiental que estabelecem dimensão cooperativa e integrativa da atuação pública na proteção, controle, fiscalização e monitoramento da qualidade do meio ambiente, com ampla consideração de direitos de participação e preocupação com

<sup>136</sup> PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. (PARECER ANEXO)

manutenção de processos ecológicos.<sup>137</sup> A estas conjugam-se, ainda, conjunto de normas de âmbito estadual e municipal, a seguir identificadas,<sup>138</sup> integrando, assim, previsão legal de responsabilidade de atuação dos demandados.

Nesse sentido, o **Superior Tribunal de Justiça** já manifestou o entendimento de que “a proteção ambiental conferida constitucionalmente, que **implica a incorporação da governança ambiental/ecológica**, dando contornos extremamente importantes ao exercício do direito de propriedade, combatendo a perspectiva liberal-individualista agressora do meio ambiente, de modo a concretizar o objetivo do desenvolvimento sustentável”.<sup>139</sup>

Primeiramente, o **art. 225 da Constituição Federal de 1988**, núcleo normativo da governança ambiental brasileira, já reconhece, dentre as responsabilidades e deveres do Poder Público, diversos elementos caracterizadores de uma governança socioecológica, pautada no respeito à integridade ecológica<sup>140</sup>. Conforme destacado nos pareceres anexados e tratado no primeiro tópico dos fundamentos jurídicos, a CF/88 traz uma perspectiva de governança biocêntrica, não restrita aos interesses humanos, na qual os limites e capacidades de sustentação da Natureza devem ser reconhecidos e protegidos, sob o risco de prejuízos para o florescimento da própria vida, e não apenas dos seres humanos.

Além disso, encontra-se consolidado na jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** o entendimento de que a melhoria na elaboração de políticas públicas ambientais deve primar por uma perspectiva intergeracional. Conforme recente julgado:

“essa nova perspectiva **demandou dos Estados a construção de políticas públicas mais elaboradas, atentas à gestão eficiente dos recursos naturais**, das matérias primas, ao diagnóstico e ao controle das externalidades negativas ambientais, todos esses instrumentos atendem à **perspectiva intergeracional, na medida em que o desenvolvimento sustentável estabelece uma ponte entre os impactos provocados pelas gerações presentes e o modo como os recursos naturais estarão disponíveis para as gerações futuras**”.<sup>141</sup>

O texto constitucional também reconhece expressamente a cooperação como atributo para a proteção da Natureza ao estipular que o dever de proteção incumbe, de forma genérica, a toda a coletividade e, de forma estrita, a todos os entes federados (**art. 225, caput**). Do mesmo modo, convém salientar que a proteção das paisagens naturais notáveis, dos sítios arqueológicos, do meio ambiente, e a preservação das florestas, da fauna e da flora são de competência comum a todos os entes da federação (**art. 23, III, VI e VII, da CF/88**), a ser desempenhada em observância ao princípio da eficiência, que rege a Administração Pública (**art. 37, da CF/88**).

---

<sup>137</sup> Lei Federal n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), Lei Complementar n. 140/2011 (Lei de Competências Administrativas Ambientais), Lei Federal n. 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos), Lei Federal n. 11.428/2006 (Lei de proteção da Mata Atlântica); Lei Federal 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), Lei Federal 10.527/2001 (Estatuto das Cidades), Decreto Federal n. 9.203/2017 (Política de Governança Pública Federal). PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. (**PARECER ANEXO**)

<sup>138</sup> Lei Estadual n. 14.675/2009 (Código Ambiental de Santa Catarina), Lei Estadual n. 9.748/1994 (Política Estadual de Recursos Hídricos), Lei Estadual 13.553/2005 (Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro), Lei Estadual 17.715/2019 (Governança Pública e Integridade na Administração Pública do Estado de Santa Catarina); Lei Estadual n. 13.517/15 (Política Estadual de Saneamento); Lei Orgânica do Município de Florianópolis; Lei Complementar Municipal 706 (Organização da Estrutura Administrativa Municipal), dentre outras.

<sup>139</sup> STJ, REsp n. 1.706.438/CE, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 22/11/2018, DJe 28/11/2018.

<sup>140</sup> AYALA, Patryck de Araújo; COELHO, Mariana Carvalho Victor. (**PARECER ANEXO**)

<sup>141</sup> STF, ED na ADC 42/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/08/2019, DJe 30/08/2019.

Trata-se, ainda, de deveres estatais<sup>142</sup> e de competência comum a serem exercidos cooperativamente nos termos da **Lei Complementar 140/2011**. Esta lei prevê uma série de instrumentos de cooperação institucional (art. 4º), que são fundamentais para garantir a efetividade das medidas administrativas e, principalmente, a **coordenação institucional e multinível**. A realização de consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação técnica; o estabelecimento de fundos e outros instrumentos econômicos; e a delegação de atribuições e da própria execução de ações a órgão ambiental mais capacitado, são exemplos deste viés cooperativo, fundamental à governança sistêmica, harmônica, eficaz e integrada.

A propósito, consoante jurisprudência do **Superior Tribunal de Justiça**, “a competência para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora é comum entre todos os Entes Federativos, **o objetivo é que eles ajam em harmonia, formando um sistema**”<sup>143</sup>.

Considerando a influência e a interrelação da região da Lagoa da Conceição com área pertencente ao bioma da Mata Atlântica e áreas de preservação permanente, além de diversas unidades de conservação, conforme já tratado anteriormente, destaca-se a necessidade de aplicação sistêmica e integrada das **Leis Federais nº 11.428/2006** (Lei de Proteção da Mata Atlântica), **12.651/2012** (Código Florestal) e **9.985/2000** (Sistema Nacional de Unidades de Conservação). Embora tratem de conceitos, requisitos e instrumentos específicos, tais normas devem ser aplicadas de forma não fragmentada, sobretudo, por tratarem conjuntamente das diretrizes para regulação do uso e ocupação do solo e da proteção da biodiversidade existente na região, assegurando a integridade ecológica do ente natural e a conservação de seus serviços ecossistêmicos. Além disso, a Lagoa da Conceição, nos termos do art. 25 da **Lei nº 9.985/2000**<sup>144</sup>, corresponde a um mosaico cuja gestão deve ser feita de forma integrada e participativa.

Destaca-se, ainda, que o atributo da não fragmentação está expressamente previsto dentre as diretrizes gerais de ação para implementação da **Política Nacional de Recursos Hídricos** (art. 3º, da Lei nº 9.433/97<sup>145</sup>), seja a forma de

---

<sup>142</sup>Tais deveres e objetivos estatais integram a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), que em seu art. 2º estipula os seguintes princípios: "I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

<sup>143</sup>STJ, REsp m. 1.613.708/SC, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 19/04/2017, DJe 24/04/2017.

<sup>144</sup>Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

<sup>145</sup>Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País; III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;"



gestão sistêmica, seja a integração e articulação multinível e inter agendas, considerando conjuntamente aspectos naturais e sociais. Tal sistemática, ampliada e integradora, também está prevista no **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro** (art. 5º, da Lei nº 7.661/1988<sup>146</sup>). Na legislação federal também estão presentes outros atributos do modelo proposto de governança socioecológica que se aplicam no caso concreto, especificamente os que visam ampliar a comunidade de justiça e o círculo de atores e interesses a serem considerados, seja no âmbito do reconhecimento ou da própria garantia de participação.

Nesse sentido, convém destacar a proteção de interesses não apenas humanos a partir das três leis comentadas acima. A definição de espaços nos quais determinadas atividades antrópicas devem ser controladas, ou até mesmo vedadas, objetiva assegurar a qualidade de vida não só para populações humanas, presentes e futuras, mas também de integrantes da fauna e flora, permitindo-lhes a reprodução e a conservação dos seus serviços ecossistêmicos e funções essenciais<sup>147</sup>.

No tocante à participação ampla, vale destacar, ainda, em relação a diversas políticas setoriais, os princípios da gestão democrática da cidade (art. 2º, inciso II, da **Lei nº 10.257/2001**<sup>148</sup>) e da gestão participativa e descentralizada no que diz com recursos hídricos (art. 1º, inciso VI, da **Lei nº 9.433/97**<sup>149</sup>). Tal atributo também está presente na **Política Nacional sobre Mudança do Clima** (art. 4º, incisos I, V, VI e VII, e art. 5º, inciso V, da Lei nº 12.198/2009<sup>150</sup>), inclusive a partir de uma perspectiva de

---

<sup>146</sup>Art. 5º. O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico

<sup>147</sup>A título de exemplo: "Lei 11.428/2006. (...) Art. 7º A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica far-se-ão dentro de condições que assegurem: I - I - a manutenção e a recuperação da biodiversidade, vegetação, fauna e regime hídrico do Bioma Mata Atlântica para as presentes e futuras gerações (...); "Lei 12.651/2012. Art. 1º (...) § único: Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios: I - afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras; (...) Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: I - II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (...); "Lei 9.985/2000. (...) Art. 4º. O SNUC tem os seguintes objetivos: I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;(…); VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; (...)"

<sup>148</sup>Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

<sup>149</sup>Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:: (...) VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

<sup>150</sup> Art. 4º A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará: I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático; (...) V - à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos; VI - à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional; VII - à consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas;

participação intersetorial e socioecológica; e na **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil** (art. 3º e art 4º da Lei nº 12.608/2012<sup>151</sup>).

Por fim, o **Decreto Federal nº 9.203/2017**, que dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal, constitui-se em norma a impor dever de efetividade de gestão e governança aos entes públicos. Dentre as diretrizes, destaca-se o direcionamento para ações inovadoras e busca de resultados, a integração e articulação das instituições e dos serviços públicos, e o apoio à participação da sociedade nas decisões e à transparência (art. 4º, incisos I, II, IV, VIII, XI<sup>152</sup>).

### **(b) Legislação do Estado de Santa Catarina**

No contexto da legislação estadual relativa à matéria ambiental, há amplo conjunto de normas definidoras de deveres de boa governança pública que embasam os atributos do modelo de governança socioecológica proposto e cuja necessidade de efetiva implementação corrobora o objeto da presente ação.<sup>153</sup>

Destaca-se, nesse sentido, o **Código Estadual do Meio Ambiente (Lei Estadual nº 14.675/2009)**, que traz previsão expressa de articulação intersetorial (art. 3º)<sup>154</sup>, assim como elenca, no rol de princípios da Política Estadual de Meio Ambiente, a participação social na gestão pública e o acesso à informação ambiental (art. 4º, incisos XIII e XIV)<sup>155</sup>. Prevê, ainda, que a Política Estadual do Meio Ambiente tem dentre os seus objetivos observar os interesses das gerações presentes e futuras, assim como proteger os processos ecológicos essenciais para a reprodução e manutenção da biodiversidade (art. 5º, incisos I e VI)<sup>156</sup>.

---

Art. 5º São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima: (...) V - o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima;

<sup>151</sup> Art. 3º A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Parágrafo único. A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Art. 4º São diretrizes da PNPDEC: I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres; IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água; V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional; VI - participação da sociedade civil.

<sup>152</sup> Art. 4º São diretrizes da governança pública: I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; (...) IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; (...) VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; (...) XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

<sup>153</sup> PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. **(PARECER ANEXO)**

<sup>154</sup> Art. 3º Os órgãos dos Sistemas Estaduais de Recursos Hídricos, de Saneamento, Saúde e Meio Ambiente se articularão visando à compatibilização da execução das respectivas políticas públicas.

<sup>155</sup> Art. 4º São princípios da Política Estadual do Meio Ambiente: (...) XIII - a participação social na gestão ambiental pública; XIV - o acesso à informação ambiental;

<sup>156</sup> Art. 5º São objetivos da Política Estadual do Meio Ambiente: I - proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente para as presentes e futuras gerações; (...); VI - proteger e recuperar processos ecológicos essenciais para a reprodução e

Ademais, a não fragmentação, representada a partir da integração das ações das diversas áreas envolvidas e da cooperação entre diferentes instâncias (administrativas, judiciais, setor produtivo, sociedade civil organizada) e distintas esferas federativas, está presente dentre as diretrizes fixadas para a Política Estadual do Meio Ambiente (art. 6º)<sup>157</sup>.

**A Política Estadual Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual nº 9.748/1994)** também fornece relevantes subsídios para a efetivação de uma governança socioecológica para a Lagoa da Conceição, reconhecida como importante e sensível bacia hidrográfica. Nesse sentido, destaca-se, em alinhamento com a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), o princípio do gerenciamento integrado, descentralizado e participativo (art. 1º, inciso I, alínea "a")<sup>158</sup>, o objetivo de considerar a importância da qualidade e quantidade da água para todas as formas de vida e para as gerações presentes e futuras (art. 2º, inciso III)<sup>159</sup> e as diretrizes que buscam articular áreas afins e garantir a participação comunitária (art. 3º, incisos VII, XI e XIV)<sup>160</sup>.

No entanto, conforme já referido, apesar de formalmente ter sido instituído um Comitê para a bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição (Decretos Estaduais nº 1.0808/2000 e nº 2.030/201), com atribuição de formulação e execução de Plano de Bacia Hidrográfica (art. 15, Lei Estadual nº 9.748/1994), não há nenhuma comprovação da sua atuação, muito menos qualquer evidência de sua efetividade.

Os atributos de não fragmentação (consideração integrada de saneamento, recursos hídricos e meio ambiente), da necessidade de coordenação (Município, Estado e União) e da garantia de participação ampla também estão previstos nas diretrizes da **Política Estadual de Saneamento** (art. 6º, incisos V, VII e X, da Lei Estadual nº 13.517/15)<sup>161</sup>.

---

manutenção da biodiversidade;

<sup>157</sup>Art. 6º São diretrizes da Política Estadual do Meio Ambiente: I - a integração das ações nas áreas de saneamento, meio ambiente, saúde pública, recursos hídricos, desenvolvimento regional e ação social; II - a cooperação administrativa entre os órgãos integrantes do Sistema Estadual de Meio Ambiente, o Poder Judiciário e os órgãos auxiliares da Justiça; III - a cooperação entre o poder público, o setor produtivo e a sociedade civil; IV - a cooperação institucional entre os órgãos do Estado e dos Municípios, estimulando a busca de soluções consorciadas ou compartilhadas;

<sup>158</sup>Art. 1º A Política Estadual de Recursos Hídricos, como instrumento de utilização racional da água compatibilizada com a preservação do meio ambiente, reger-se-á pelos seguintes princípios: I - Princípios Fundamentais: a) o gerenciamento dos recursos hídricos deve ser integrado, descentralizado e participativo, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos e das fases meteórica, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico;(...)

<sup>159</sup> Art. 2º A Política Estadual de Recursos Hídricos, tem como objetivos:(...) III - garantir que a água, elemento natural primordial a todas as formas de vida, possa ser controlada e utilizada, em padrões de qualidade e quantidade satisfatórios, por seus usuários atuais e pelas gerações futuras, em todo o território do Estado de Santa Catarina.

<sup>160</sup> Art. 3º O Estado, obedecidos os critérios e normas estabelecidos pelo Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, assegurará os meios financeiros e institucionais para: VII - implantação, conservação e recuperação das áreas de proteção permanente e obrigatória; (...) XI - participação comunitária através da criação de Comitês de Bacias Hidrográficas, congregando usuários de água, representantes políticos e de entidades atuantes na respectiva bacia; (...) XIV - articulação com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e demais Sistemas Estaduais ou atividades afins, tais como de planejamento territorial, meio ambiente, saneamento básico, agricultura e energia;

<sup>161</sup> Art. 6º A formulação, implantação, funcionamento e aplicação dos instrumentos da Política Estadual de Saneamento será norteada pelas seguintes diretrizes: V - em articulação com os Municípios e a União, o Sistema Estadual de Saneamento deverá valorizar o processo de planejamento e decisão sobre medidas preventivas ao crescimento caótico de qualquer tipo nas regiões urbanas, visando evitar problemas futuros nas áreas de saneamento, recursos hídricos e meio ambiente; (...) VII - o Sistema Estadual de Saneamento deverá formular mecanismos que assegurem a participação da sociedade civil organizada no planejamento e controle dos serviços e obras de saneamento, tendo como determinantes, para definição de prioridades, os indicadores de saúde pública e de meio ambiente; (...) X - o sistema de

Tem-se, ainda, a **Lei Estadual nº 17.715/ 2019** (dispõe sobre a boa governança pública e integridade na Administração Pública do Estado de Santa Catarina), que inclui dentre os objetivos de governança na Administração Pública a conexão (não fragmentação) entre as medidas, o estabelecimento de mecanismos de comunicação e controle (art. 2º, inciso II e VII<sup>162</sup>) e o trabalho conexo, coordenado e harmônico entre as diversas fases, desde a identificação dos riscos até os ajustes e revisões (art. 5º, parágrafo único)<sup>163</sup>.

Verifica-se, portanto, a existência de conjunto normativo estadual a impor o exercício de boa governança pública em matéria de meio ambiente à Administração Pública catarinense e seus órgãos e agências reguladoras - com repercussão na gestão de recursos hídricos e saneamento -, havendo previsão expressa de objetivos e instrumentos correspondentes que se relacionam com os atributos de governança socioecológica. No caso sob análise, em relação especificamente ao ecossistema da Lagoa da Conceição, isto deve observado, sobretudo, pelo IMA, conforme suas competências legais (art. 14, Lei Estadual nº 14.675/2009), pela CASAN e pela ARESC (responsável por regular e fiscalizar o desempenho do Contrato de Programa celebrado entre a CASAN e o Município).

### ***(c) Legislação Municipal de Florianópolis/SC***

No âmbito da legislação municipal, cabe sublinhar o **art. 133 da Lei Orgânica do próprio Município de Florianópolis/SC**, que, em consonância com as propostas legislativas mais avançadas e atualizadas, estipula o reconhecimento da titularidade de direitos para a Natureza. O tema já foi abordado em tópico anterior (VII.1), porém, cumpre destacar que desta disposição também emana dever legal do Município de estabelecer sistemática e efetiva governança socioecológica nos moldes da aqui defendida.

De acordo com o parágrafo único do referido art. 133, “o Poder Público **promoverá políticas públicas e instrumentos de monitoramento ambiental para que a natureza adquira titularidade de direito e seja considerada nos programas do orçamento municipal e nos projetos e ações governamentais**”. Ou seja, a reestruturação de governança é condição indispensável, prevista em lei maior municipal, para que se confirme e se cumpra com o reconhecimento de direitos da Natureza no âmbito do poder público de Florianópolis/SC.

Ainda, o mesmo parágrafo único dispõe que “as tomadas de **decisões deverão ter respaldo na Ciência**, utilizar dos **princípios e práticas de conservação da natureza, observar o princípio da precaução**, e buscar **envolver os poderes Legislativo e Judiciário, o Estado e a União, os demais municípios da Região Metropolitana e as organizações da sociedade civil**”. Trata-se de previsão que aponta

---

informações sobre saneamento deverá, sempre que possível, ser compatibilizado com o sistema de informações sobre recursos hídricos, sistema estadual de informações do gerenciamento costeiro e outros sistemas que possuam relevância para a gestão do saneamento no Estado.

<sup>162</sup> Art. 2º São objetivos do Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública: (...) II – estabelecer um conjunto de medidas de forma conexa, visando prevenir possíveis desvios na entrega à população dos resultados esperados dos órgãos e entidades da Administração Pública; (...) VIII – estabelecer mecanismos de comunicação, monitoramento, controle e auditoria;

<sup>163</sup> Art. 5º (...) § único. Todas as etapas e fases de implementação do Programa de Integridade e Compliance devem trabalhar de forma conexa e coordenada, a fim de garantir uma atuação inteligente e harmônica.

indubitavelmente para a reestruturação da governança socioecológica em Florianópolis/SC com articulação do governo local com os níveis estadual e federal competentes e também com a sociedade civil organizada, premissas não observadas, como visto, no contexto da Lagoa da Conceição.<sup>164</sup>

Há ainda expressa previsão de atuação da Administração Pública municipal e de todos os órgãos a ela vinculados de forma sistêmica e coordenada na Lei Complementar n. 706/2021 (que dispõe sobre sua estrutura organizacional), através da observância e desenvolvimento da boa gestão e governança públicas (art. 1º, IV, e art. 5º), com primazia da sustentabilidade e garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 2º, V). Portanto, assim também se impõe para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (art. 79) e para a FLORAM (art. 91) no desempenho de suas atribuições, bem como à CASAN, em decorrência de obrigação contratual, sob regime jurídico público (Contrato firmado com a PMF/SC para a prestação de serviços públicos municipais de água e esgotamento sanitário).

#### **4.3. Das Medidas Estruturantes Específicas Pretendidas**

A estruturação efetiva de ampla, democrática e sistêmica governança socioecológica para a Lagoa da Conceição - com assento na Constituição Federal e no amplo conjunto de leis federais, estaduais e municipais destacadas acima -, que garanta sua integridade ecológica e conduza, assim, à reversão do estado de coisas desconforme identificado, demanda intervenção por meio de medidas específicas em face dos atores públicos responsáveis.

Isto exige dimensão estratégica de medidas e ações, com a chancela do Juízo e a presença e cooperação dos atores públicos, réus da lide, e todos os demais interessados, a partir do modelo de atuação judicial nos processos estruturantes, referidos no item V desta inicial. É o que aqui se requer, através da constituição de mecanismo de coordenação e implementação - espécie de governança judicial ecológica - nos termos a seguir, e consoante o exemplo de outros litígios coletivos de caráter estrutural em matéria ambiental já mencionados nesta exordial .

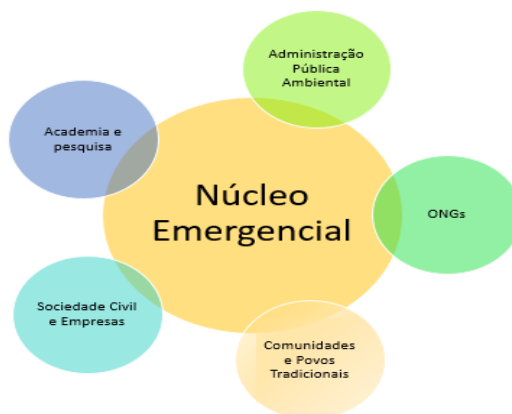
Para tanto, entende-se necessário possibilitar a **criação de Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) - ou órgão similar -**, com a finalidade de assessorar este Juízo na adoção das medidas estruturais pertinentes, subsidiando tomada de decisões e monitoramento de implementação. A CJ-PLC deve ser plural e transdisciplinar, composta por toda a complexa gama de interessados (*stakeholders*) ligados à proteção, controle, fiscalização, que compõem a gestão e a governança socioecológica da Lagoa da Conceição e toda a comunidade envolvida<sup>165</sup> (sociedade civil, usuários do espaço, comunidades tradicionais, especialistas, centros de pesquisa e iniciativa privada, além de órgãos públicos ligados à gestão ambiental e redução do risco de desastres<sup>166</sup>), conforme figura abaixo:

---

<sup>164</sup> PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. **(PARECER ANEXO)**

<sup>165</sup> PEIXOTO, Bruno Teixeira; MARTINS, Giorgia Sena. **(PARECER ANEXO)**

<sup>166</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. Parecer Jurídico. **(PARECER ANEXO)**



A possibilidade de instrumentalização de medida semelhante já restou explorada pelo Judiciário brasileiro (identificada, em outras oportunidades, como "núcleo emergencial" ou "sala de situação"). São exemplos os casos da ADPF 709 (enfrentamento e monitoramento da COVID-19 para povos indígenas) e da ADPF 743 (prevenção e combate a incêndios no Pantanal). Foi, ainda, indicada pelos juristas ouvidos em sede de audiência pública no âmbito da ADPF/DF 708 (Fundo Nacional sobre Mudança do Clima).<sup>167</sup> Também os pareceristas consultados corroboram o encaminhamento deste requerimento no caso sob análise, veja-se:

O caso da Lagoa da Conceição, a nosso ver, enquadra-se nesse contexto, tornando imperiosa a criação de **comitê ou comissão de emergência ou crise ambiental** (ou **sala de situação ambiental**) apto a representar os interesses e direitos autônomos do ente natural, bem como monitorar o cumprimento das **medidas judiciais estruturais** adotadas em perspectiva futura. O Poder Judiciário, diante de tal cenário institucional omissivo e violador de direitos fundamentais em escala massiva, deve assumir o **papel de guardião da Constituição e dos direitos fundamentais** – entre eles o direito fundamental a viver em um meio ambiente íntegro, de qualidade e seguro e os direitos da Natureza –, exercendo a **coordenação das políticas públicas**<sup>[1]</sup> necessárias à

<sup>167</sup> Veja-se a transcrição da manifestação de Ingo Sarlet: "Dentre as medidas que poderiam ser determinadas já no presente feito, podemos referir as que seguem, em caráter ilustrativo. A instalação de um comitê de emergência, ou de crise ambiental, ou também sala de situação ambiental - como feito, aliás, há poucas semanas pela Suprema Corte de Justiça da Argentina em relação às ações aos incêndios do delta do rio Paraná. Tal comitê, ou sala, seja composto, por exemplo, por autoridades públicas, entidades científicas e representantes de entidades ambientalistas, povos indígenas, representantes do setor jurídico, a serem cumpridas as medidas judiciais eventualmente determinadas e, com isso, também assegurando aquilo que se tem chamado de uma cidadania ambiental. Na jurisprudência do STF, a sala de situação teve sua instalação determinada na ADPF 709, também da relatoria de Vossa Excelência, Ministro Barroso, quando justamente se declara aquelas medidas que eu referi para conter o contágio e a mortalidade por covid-19 entre a população indígena. Da mesma forma, registra-se que a ADPF 743, relatada pelo Ministro Marco Aurélio, em que é pleiteada, além do reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional, a imposição de inúmeras medidas - por exemplo, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal - e também a criação de uma sala de situação, de modo a permitir a gestão da crise. A função de tal comitê ou sala de emergência visa considerar a gestão da crise ambiental, subsidiar a tomada de decisões, monitorar o cumprimento das medidas impostas, inclusive no tocante ao cumprimento de execução do orçamento, em matéria ambiental, elaborando relatórios periódicos a serem submetidos ao STF. Aqui se fez, evidentemente, apenas algumas referências sobre possibilidades de instrumentalização da força possível do direito em relação à regulação, seja induzindo condutas, seja sancionando, seja inclusive combatendo medidas de desconstrução da nossa integridade ambiental climática". STF. Audiência Pública realizada em 21 e 22 de setembro/2020, na ADPF 708/DF, de relatoria do Exmo. Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico-/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjeto=5951856>

correção de tal cenário violador de direitos, por meio, inclusive, do que se poderia denominar de uma **governança judicial ecológica**<sup>168</sup>.

[1] STF, MC na ADPF 347/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015.

Cumpra esclarecer que a instituição da CJ-PLC aqui pretendida não se confunde com o propósito dos comitês criados pelo Poder Executivo, mencionados no item VI(2.4). Salienta-se que a própria constituição daqueles comitês — tanto o formalmente instituído em âmbito estadual, porém inativo; quanto os demais instituídos na esfera municipal — demonstra por si só a desarticulação das ações de governança que estariam sendo tomadas, bem como a inefetividade das medidas. Ainda, diferentemente da CJ-PLC ora pretendida, nenhum deles atende aos atributos de governança socioecológica destacados anteriormente, pois tratam de interesse restrito, com enfoque apenas na política de saneamento e de recursos hídricos, e não propiciam a participação ampla dos vários órgãos, esferas federativas e dos representantes da comunidade e da própria Natureza para fins de atuação coordenada.

Também, é essencial a designação, de forma participativa e coletivamente, de um **Guardião dos direitos e interesses da própria Lagoa da Conceição, com atribuições específicas para defender o seu valor intrínseco e garantir que a sua existência (integridade ecológica) seja considerada, preservada, mantida, conservada, restaurada e protegida**. Tal medida se impõe como mecanismo de concretização de adequada estrutura de representação no contexto da governança pretendida, e, portanto, de realização de direitos, consoante argumentos aduzidos ao item VII(1). A presença de tal figura de representação assegura que o reconhecimento de direitos em favor da Lagoa da Conceição não se manifeste como ato meramente simbólico, desprovido de efetividade.

Ainda, propugna-se pela instituição de um **Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC)**, a ser elaborado através desta ação civil pública e com o aval do Juízo, sendo discutido, executado, monitorado e concluído pela CJ-PLC. O PJ-PLC deve conter as medidas estruturais necessárias (com repercussão em ações processuais, técnicas ou administrativas) para a proteção da integridade ecológica e a reestruturação da governança socioecológica da Lagoa da Conceição — dentre elas a própria atuação da CJ-PLC — com enfoque socioecológico, prospectivo, intergeracional. Como objetivos mínimos do PJ-PLC, deve-se considerar o que segue:

1. **Diagnosticar e identificar** os problemas existentes, inclusive no âmbito da governança socioambiental, a partir de informações que contemplem estudos, diagnósticos e medidas que já foram ou que estão sendo realizados por parte dos demandados e interessados para garantir a integridade ecológica da Lagoa da Conceição e a efetividade dos direitos fundamentais correlatos;
2. **Estabelecer diretrizes e prioridades** que considerem o problema de efetividade de direitos fundamentais de forma não fragmentada e sistêmica, englobando diversas áreas específicas (uso e ocupação do solo, saneamento e recursos hídricos, biodiversidade, áreas ambientalmente protegidas — Unidades de Conservação, APP, remanescentes de mata atlântica —, redução do risco de desastres,

<sup>168</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. Parecer jurídico. (**PARECER ANEXO**)

patrimônio sociocultural e questão climática), distintas esferas (judicial e administrativa), e considerando ampla participação e consideração de interesses humanos e não humanos, inclusive das futuras gerações;

3. **Definir ações e medidas específicas** a serem implementadas pelos demandados, a partir de suas atribuições legais e em observância às diretrizes e prioridades estabelecidas, bem como a designação de **Guardião dos direitos e interesses da Lagoa da Conceição**, com atribuições específicas para defender o seu valor intrínseco e garantir que a sua existência (integridade ecológica) seja considerada, preservada, mantida, conservada, restaurada e protegida, mecanismo de concretização de adequada estrutura de representação e realização de direitos, consoante argumentos aduzidos;
4. **Definir cronograma de prazos e metas** apropriados para a urgência do problema, englobando ações coordenadas, eficientes e eficazes, com hierarquização de medidas prioritárias;
5. **Indicação de valores** compatíveis com o atendimento das medidas indicadas pelo PJ-PDLC, e respectivas fontes de custeio;
6. **Promoção de audiências públicas** previamente à aprovação do Plano, assegurando a participação da comunidade na sua definição, bem como posteriormente, a fim de conferir-lhe o mais amplo conhecimento público;
7. **Elaboração de sítio na web** para a apresentação do PJ-PLC, informações relevantes, relatórios e resultados, assegurando a transparência e ampla publicidade das ações e medidas adotadas;
8. **Monitoramento** da implementação das medidas estruturais previstas no PJ-PLC, bem como de seus resultados, inclusive mediante a apresentação de relatórios ao juízo com periodicidade trimestral, ou outra que V. Exa. entender pertinente, e, caso se entenda pertinente, através do emprego de indicadores ambientais, socioeconômicos e de efetividade do direito aplicável ao caso;
9. **Avaliação** dos resultados e sua análise visando a adoção de outras medidas ou a eventual alteração, revisão e atualização do PJ-PLC.

As diretrizes gerais acima delineadas formam, portanto, uma proposta de **Governança Judicial Socioecológica para a Lagoa da Conceição**, construída a partir das medidas principais aqui requeridas - mas não se limitando a elas -, consubstanciadas na criação de Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), ou similar, instituição de Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC) e designação de Guardião da Lagoa da Conceição e do direito das gerações vindouras.

## IX. DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

---

Parcela considerável dos fatos da presente ação são *notórios* ou estão comprovados por pareceres técnicos de órgãos públicos em cujo favor milita presunção legal de veracidade, de modo que seu reconhecimento sequer depende de outras provas, nos termos do art. 347, I e II, do CPC. Além disso, é provável e até esperado que alguns dos fatos narrados nesta petição sejam admitidos no processo como incontroversos, dada a sua notoriedade.

Caso haja controvérsia fática, cabível a distribuição dinâmica do ônus da prova (art. 373, § 1º, do CPC), devido à maior facilidade dos réus em obter a prova dos



fatos relacionados a suas atribuições e expertises técnicas, já admitida em matéria ambiental há longa data <sup>169</sup>, antes mesmo da assimilação pelo Código de Processo Civil.

Ademais, a inversão do ônus da prova envolvendo questões ambientais encontra-se pacificada com a edição da Súmula nº 618 do STJ. Neste particular, a inversão é cabível tanto como **regra de instrução**, transferindo aos demandados o encargo de provar que sua conduta não ensejou riscos para o meio ambiente<sup>170</sup> (a ser definida em sede de saneamento, tendo em vista o princípio da não-surpresa), como, principalmente, como **regra de julgamento**, na esteira dos posicionamentos do E. STJ que a aplicam com pressuposto no princípio da precaução<sup>171</sup> e no princípio *in dubio pro natura*<sup>172</sup> (ver parecer de autoria do Professor Patryck de Araújo Ayala e pesquisadores associados, da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), acostado aos autos).

## X. DA TUTELA DE URGÊNCIA

---

A Lagoa da Conceição passa por um momento crucial. Sua paulatina degradação é fato *público e notório*. Episódios comissivos e omissivos se repetem e a contaminação, aguda e crônica, agrava-se.

**Evidências científicas sólidas** permitem, com aceitável grau de certeza, extrair juízo de probabilidade forte quanto ao avanço do processo de colapso do ecossistema, consubstanciando o **fundado receio de dano grave e irreparável**, bem como o risco de ineficácia do provimento final.

Além disso, juristas consultados são unânimes ao recomendar uma **intervenção urgente**, enfatizando a necessidade de criação de *comissão de emergência* ou *de crise ambiental* (ou *sala de situação*), conceitos próprios, como se sabe, de situações que exigem medidas urgentes e tempestivas.

A verossimilhança e probabilidade do direito encontram-se enfatizadas em pareceres, como o alcançado pelo **Dr. Tiago Fensterseifer**, que reforça o *cenário institucional omissivo e violador de direitos fundamentais* na proteção da Lagoa da Conceição, diante do qual o **Poder Judiciário deve assumir o papel de guardião da Constituição e dos direitos fundamentais**. O quadro de *massiva, reiterada e iterativa violação de direitos ecológicos* da Lagoa da Conceição é também enfatizado em parecer alcançado pelo **Prof. Dr. Patryck de Araújo Ayala**, equiparável a exemplos nacionais e internacionais que já vem demandando intervenção do Poder Judiciário, para a qual o ordenamento jurídico brasileiro encontra-se apto e maduro.

Esse papel social exigido do Poder Judiciário coaduna-se com a renovação ocorrida nas últimas décadas, que superou visão excessivamente formalista do processo para ampliar o espaço de atuação do juiz em um contexto que *“obriga a pensar numa profunda descentralização do poder, capaz de aproximá-lo do povo, permitindo o exercício autêntico de um regime democrático que o Poder Judiciário terá de ser o*

---

<sup>169</sup> CARPES, Artur Thompsen. A distribuição dinâmica do ônus da prova no formalismo-valorativo. REVISTA AJURIS, v. 33, n. 104, ano XXXIII, dez., 2006. p. 17-18.

<sup>170</sup> STJ, AgRg no AREsp n. 183.202/SP, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 10/11/2015, DJe 13/11/2015.

<sup>171</sup> STJ, AgInt no AREsp n. 1.090.084/MG, Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 21/11/2017, DJe 28/11/2017.

<sup>172</sup> STJ, REsp 883.656/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 09/03/2010, DJe 28/11/2012.

*fiador*<sup>173</sup>. Assim, imprimindo no ordenamento processual maior peso à “*idéia de um juiz forte a ativo, em correspondência ao caráter de direito público do fenômeno processual*”<sup>174</sup>, o processo evoluiu em seus instrumentos no sentido de garantir o **direito fundamental a uma tutela judicial efetiva**, que passou a “*ser para os juízes e tribunais norte de sua atividade jurisdicional*”<sup>175</sup>. E ainda mais no caso da proteção ambiental, na medida em que essa evolução se dá a partir de corrente sociocultural afinada com a realização efetiva de direitos e “*superiormente preocupada com a mais acurada tutela da liberdade e dos direitos constitucionalmente relevantes, notadamente os sociais, com destaque à defesa daqueles de natureza difusa ou coletiva*”<sup>176</sup>.

O pioneirismo da **proteção do meio ambiente** na evolução da **efetividade da justiça** é digno de nota pelo saudoso Min. Teori Albino Zavascki, *in verbis*:

Dentre todos, pela sua especialidade e adequação a certos direitos transindividuais, **notadamente ao da preservação do meio ambiente**, é relevante o art. 84 (atualmente reproduzido no art. 461 do CPC), segundo o qual ‘na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer e não fazer, o juiz concederá tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento’. Nesse particular, **o art. 11 da Lei nº 7.437/85** já trouxera dispositivo de largo alcance, **inovador do regime processual vigente à época da sua edição**, permitindo tutela jurisdicional **mandamental**, inclusive inibitória, a ser garantida com a aplicação de astreintes, de acordo com as circunstâncias do caso. Atualmente o **potencial de eficácia** da ação civil pública em casos de cumprimentos dessas espécies de obrigações especiais **está ainda mais enriquecido**, seja pelo art. 84 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) seja pelo art. 461 do CPC, que, conforme reiterado, lhes são aplicáveis subsidiariamente (Lei 7.347/85, arts. 19 e 21).<sup>177</sup>

A tutela requerida enfrenta **fundado receio de dano grave e irreparável ao meio ambiente**, ante o **avanço do colapso** da Lagoa da Conceição, sendo a tutela postulada plenamente justificada, na medida em que “*o processo ideal é o que dispõe de mecanismos aptos a produzir ou induzir a concretização do direito mediante a entrega da prestação efetivamente devida, da prestação in natura.*”<sup>178</sup>.

O meio processual postulado está em consonância com os objetivos da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e do Código de Processo Civil, que confere primazia à efetivação da justiça e à resolução do mérito dos litígios (arts. 4º, 6º, 282, 488, 939, 1.113, do CPC), através de meios justos, como a incorporação da teoria da carga dinâmica da prova (art. 373, § 1º), e de maior celeridade na prestação jurisdicional, como o julgamento parcial do mérito (art. 356 do CPC), em atenção ao direito fundamental à “*razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*” (art. 5º, VXXIII, CF). Neste, os novos meios cautelares e antecipatórios buscaram a **justa distribuição dos ônus da duração do processo**, prevendo ainda que o juiz dirigirá a causa incumbindo-lhe “*determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais*

<sup>173</sup> SILVA, Ovídio A. B. da. *Processo e ideologia: o paradigma racionalista*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 316.

<sup>174</sup> OLIVEIRA, Carlos A. Alvaro de. *Do formalismo no processo civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 58.

<sup>175</sup> OLIVEIRA, Carlos A. Alvaro de. *O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo*. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. 26. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 71.

<sup>176</sup> *Idem*. p. 70.

<sup>177</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: RT, 2006. p. 68.

<sup>178</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação de Tutela*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 138.

*ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária” (art. 139, IV, CPC).*

A **adequação da medida** é amparada por precedentes relevantes, inclusive do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, como retratado pelo Procurador Regional da República **Sérgio Cruz Arenhart** no trabalho *“Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão”*, em que ressalta a necessidade e adequação de medidas de estruturação e mecanismos<sup>179</sup>, tais como os requeridos na presente ação. Nesse caso, tais medidas foram deferidas em sede de antecipação de tutela deferida em sentença, viabilizadas através de execução provisória iniciada em 2000 (processo nº 2000.72.04.002543-9), obtendo relevantes êxitos antes mesmo do trânsito em julgado, que somente veio a ocorrer em 2014.

Reforça a adequação da medida lição do magistrado condutor daquele feito, o **Exmº Juiz Federal Marcelo Cardoso da Silva**, em trabalho publicado na *Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região*, intitulado *“Recuperação ambiental de áreas degradadas – o caso da Ação Civil Pública do Carvão”*, no qual **destaca a importância da criação de grupo de acompanhamento - tal como ora requerido** - para sugerir medidas específicas, fiscalizar o atendimento a metas e decisões judiciais, e acompanhar o desenvolvimento de planos de implementação, entre outras finalidades<sup>180</sup>.

Além disso, o e. TRF 4ª Região, ao analisar referida medida, no Agravo de Instrumento nº 2006.04.00.017276-7/SC, confirmou a relevância do mecanismo de criação de grupo/comissão de acompanhamento, entendendo que *“mencionada Comissão Técnica de Assessoramento foi criada justamente para possibilitar o cumprimento da medida judicial que determinou a recuperação do meio ambiente lesado pela exploração de carvão mineral, tendo em vista a dificuldade de se padronizar e integrar as medidas necessárias”*<sup>181</sup>.

---

<sup>179</sup> *“Ao contrário, as cláusulas abertas presentes na legislação brasileira (v.g., art.461, CPC/1973; arts.139, IV, 536 e 537, CPC/2015; art.84, CDC) devem ser enxergadas como potencial suficiente para a criação desses mecanismos. Afinal, abre-se espaço amplo para que o juiz empregue medidas de indução e de sub-rogação necessárias a dar cumprimento às suas decisões (consensuais ou não). Ao lado disso, a amplitude com que a legislação processual trata dos administradores judiciais (v.g., arts. 148-150, 677 e 719, CPC/1973; arts. 159-161, 862-863, 866-869, CPC/2015) parece ser suficiente para autorizar a criação de grupos de acompanhamento, seja para sugerir medidas específicas para alguns problemas, seja para fiscalizar o atendimento a metas e a decisões do Judiciário, seja para acompanhar o desenvolvimento de planos de implementação de certas políticas. Tais grupos, ademais, devem contar com representantes da coletividade e com especialistas (além de representantes das partes), de modo a replicar a representatividade que se exige durante todo o curso da demanda que discute política pública” (ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Revista de Processo Comparado. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 02, 2015. p. 228).*

<sup>180</sup> *“Tal grupo constituiu um inovador instrumento de autogestão, para a qual não só contava com representantes técnicos de todas as partes, mas também com a presença de pessoas externas ao processo e relevantes à questão ambiental; tratava-se de um grupo multipartite, composto por 19 instituições, que teria as importantes incumbências de propor estratégias, métodos, formas técnicas de recuperação ambiental, tratando dos mais diversos temas de geologia, biologia, engenharias, química. As decisões do GTA não seriam tomadas por votação, e sim por consenso; se houvesse uma posição minoritária, esta seria destacada para futura decisão judicial, uma vez estabelecido o contraditório. Se não houvesse qualquer divergência interna no GTA, estando, portanto, todas as partes de acordo com suas proposições, ao juízo caberia homologá-las, e passariam a ser vinculantes, do que decorreria não só o estabelecimento de caminhos seguros para a recuperação ambiental, mas também o evitamento de uma série de discussões judiciais sujeitas a infundáveis recursos”.* (SILVA, M. C. Recuperação ambiental de áreas degradadas – o caso da Ação Civil Pública do Carvão. Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4. Região. n. 7 (out. 2017).Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4. Região, 201. p. 8).

<sup>181</sup> *“Ocorre que, diante das dificuldades para concretização da medida, em virtude da ‘complexidade inerente à matéria, projetos para análise com conteúdo extremamente técnico, empresas já fechadas, bocas de minas abandonadas, áreas extensas de recuperação terrestre com prazo de execução já esgotado, necessidades de vistoria in loco’, etc, (fl. 63, verso), foi constituída uma Comissão Técnica de Assessoramento, com a participação de técnicos do Ministério Público*

Como se vê, são adequadas as medidas aqui pleiteadas em sede de antecipação de tutela, com vistas a instituir liminarmente **Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC) ou órgão similar** (sem prejuízo de outras tutelas antecipatórias que poderão ser requeridas havendo necessidade, inclusive para determinar a implementação do Plano Judicial de ações, na eventualidade de não haver consenso entre as partes) já vem sendo aplicadas pelo Poder Judiciário em casos análogos, inclusive no caso da mencionada da Ação Civil Pública do Carvão, exemplo clássico na doutrina brasileira de processo estrutural, com pleno respaldo na legislação processual civil, jurisprudência e doutrina.

Afinal de contas, para o direito processual, o meio ambiente também é reconhecidamente fundamental, dada *“sua imprescindibilidade para a dignidade da vida da pessoa humana”*, e uma vez que *“o Poder Público e a coletividade têm o ‘dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*<sup>182</sup>, o que resulta reconhecer a existência de direito fundamental à tutela judicial efetiva do meio ambiente, e correspondente dever de proteção que transcende à esfera do Poder Executivo e orienta a atuação do Poder Judiciário, de maneira que **“todo o processo tem de ser pensado na perspectiva de atender de maneira ótima o direito ao ambiente”**<sup>183</sup>, o que *“passa por estruturar o processo mercê de instrumentos que viabilizem uma tutela jurisdicional voltada a prevenir e/ou coibir e/ou remover o ilícito ambiental (tutela inibitória e/ou tutela reintegratória), possibilitada a sua concessão de maneira provisória (fundada na urgência em prover ou na evidência do direito alegado em juízo) ou definitiva mediante provimentos mandamentais e executivos lato sensu”*<sup>184</sup>.

Desta feita, estão presentes, à clareza solar, a probabilidade do direito tutelado e a verossimilhança das alegações, a adequação da medida postulada, e, ainda, o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, decorrente do avanço do processo de colapso da Lagoa da Conceição, **justificando-se o deferimento das medidas requeridas em sede de liminar no tópico (XI) itens II e III desta petição, a seguir.**

## XI. DOS PEDIDOS

---

Por todo o exposto, **REQUER-SE**, seja recebido e autuado o feito nos termos da Lei nº 7.347/1985, para que se digne V. Exa.:

**I** - reconhecer a legitimidade ativa das associações autoras para, nos termos da Lei nº 7.347/1985 e art. 225 da Constituição Federal, **pleitear a tutela de direitos da coletividade ao meio ambiente e de direitos específicos da Lagoa da Conceição como ente natural titular de direitos** à proteção de sua integridade ecológica através da conservação, manutenção e restauração de seus processos ecológicos essenciais;

**II** - reconhecendo a existência de um problema estrutural de massiva e iterativa violação de direitos ambientais e ecológicos da Lagoa da Conceição e da

---

Federal, do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do DNPM, para realizar um estudo técnico acerca das áreas degradadas pela mineração de carvão. Tomando por base tal estudo, o juízo a quo proferiu a decisão agravada”.

<sup>182</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica Processual e tutela dos direitos. São Paulo: RT, 2004. p. 333.

<sup>183</sup> MITIDIERO, Daniel. Processo civil e estado constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 71-72.

<sup>184</sup> Idem, p. 72.

comunidade que dela depende, **instituir liminarmente Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), ou órgão similar**, com a finalidade de assessorar a V. Exa. na adoção das medidas estruturais necessárias para garantir a integridade ecológica do ente natural através de uma governança judicial socioecológica, a ser composta com a participação dos réus e interessados no feito, representantes da comunidade acadêmica, das associações autoras, e outros membros que V. Exa. julgar pertinentes;

**III - requisitar** às autoridades e órgãos nominados, fulcro no art. 8º da Lei nº 7.347/1985,<sup>185</sup> que, no prazo de 15 (quinze) dias, **prestem informações preliminares e procedam à designação de membros habilitados** a apresentá-las mediante participação na CJ-PLC, a fim de subsidiar a abertura dos trabalhos da CJ-PLC com informações atualizadas **sobre as medidas que estão sendo adotadas e os principais problemas diagnosticados** para a proteção da integridade ecológica, manutenção e a restauração dos processos ecológicos essenciais da Lagoa da Conceição:

1. Departamento de Unidades de Conservação - DEPUC/FLORAM;
2. Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC/FLORAM;
3. Conselho Consultivo do Parque Estadual do Rio Vermelho - PAERVE;
4. Conselho Consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo - CORBIO;
5. Base avançada TAMAR do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação;
6. Divisão Técnico-Ambiental da Superintendência do IBAMA no Estado de Santa Catarina - DITEC/IBAMA;
7. Superintendência do IPHAN em Santa Catarina;
8. Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN;
9. Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina - ARESC;
10. Laboratório de Ficologia (LAFIC), Laboratório de Oceanografia Química e Biogeoquímica Marinha (LOQUI), Núcleo de Estudos do Mar (NEMAR), e Laboratório de reuso de águas (LaRA), todos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC);
11. Grupo Técnico da FLORAM, instaurado, pela Portaria nº 004/2021;
12. COMDEMA (Conselho Municipal do Meio Ambiente);
13. CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente);
14. Defesa Civil de Florianópolis;
15. Defesa Civil do Estado de Santa Catarina;

**IV - determinar a intimação da União, IBAMA, ICMBIO e IPHAN** para, querendo, ingressar no feito (Lei nº 9.469/97, art. 5º, parágrafo único) ou, independente de ingresso no feito, participar da CJ-PLC;

**V - determinar a intimação do Ministério Público Federal** para, querendo, integrar o polo ativo, ou para acompanhar todos os atos processuais na condição de *custos iuris*;

**VI - determinar a intimação do Ministério Público Estadual** para, querendo,

---

<sup>185</sup> Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias. § 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

ingressar no polo ativo na condição de litisconsorte (Lei 7.347/85, art. 5º, §5º) <sup>186</sup>;

**VII - determinar a citação dos réus** e desde logo a **designação de audiência de conciliação**, a ser realizada no prazo de 30 dias, nos termos do art. 334 do CPC, dando-se ampla publicidade e garantindo-se a participação de eventuais interessados, **com a finalidade de, em conjunto com os réus e demais interessados, avaliar as informações inicialmente prestadas e definir a composição da CJ-PLC, por consenso ou compulsoriamente**, mediante decisão de V. Exa.

Após a realização da audiência de conciliação, **REQUER-SE** digne-se V.

Exa.:

**VIII - determinar** a intimação dos réus para, querendo, e em não havendo autocomposição, apresentar contestação, nos termos do art. 335, I, do CPC;

**IX - aplicar a inversão do ônus da prova** quanto ao conjunto fático relacionado ao estado atual de conservação do ecossistema da Lagoa da Conceição, das medidas necessárias à proteção de sua integridade ecológica, da inexistência de uma estrutura de governança adequada, e de outras questões técnico-ambientais e fáticas que venham a ser controvertidas, aplicando-se o princípio da precaução e a Súmula nº 618 do STJ;

**X - a partir dos subsídios produzidos pela CJ-PLC, com base no art. 139, IV, do CPC, e art. 11 da Lei nº 7.347/1985 <sup>187</sup>, determinar a instituição de um Plano Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (PJ-PLC)** contendo as medidas estruturais necessárias para a proteção da integridade ecológica e a reestruturação da governança — dentre elas a própria atuação da CJ-PLC — com enfoque socioecológico, prospectivo, intergeracional, e que contemple o **conteúdo mínimo referido no tópico VIII, item 4.3, desta petição**;

**XI - constando pedidos, ou parcela deles, incontroversos ou em condições de imediato julgamento, inclusive no que diz respeito à CJ-PLC e ao PJ-PLC, julgar parcialmente o mérito nos termos do art. 356 do CPC**, bem como que, caso se mostre conveniente e necessário, o cumprimento da decisão seja processada em autos suplementares, a requerimento das partes autoras e a critério de V. Exa.;

**XII - determinar** aos réus, nos pontos em que não houver consenso, o cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer que se mostrem necessárias ao atendimento do **PJ-PLC**, determinando o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva **sob pena de execução específica ou de cominação de multa diária**, com base no art. 139, IV, do CPC, e art. 11 da Lei nº 7.347/1985;

**XIII - determinar a realização de inspeções judiciais** na área objeto da ação, tantas quantas forem necessárias para a aferição *in loco* dos fatos que V. Exa. entender pertinentes, a qualquer momento e ao longo de toda a tramitação do feito,

---

<sup>186</sup> § 5.º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

<sup>187</sup> Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz **determinará o cumprimento da prestação da atividade devida** ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

inclusive para fiscalizar a implementação das medidas estruturais e decidir sobre a eventual aplicação de multa pelo descumprimento de comandos judiciais;

**XIV - propiciar a produção de todos os meios de prova** em direito admitidos, em especial documental, testemunhal, inspeção judicial, pericial e estudos técnicos que se mostrem necessários, a serem oportunamente especificadas;

**XV - a partir dos resultados das avaliações de indicadores, monitoramento e outros meios adotados por V. Exa. com a participação da CJ-PLC ao longo do feito, avaliar a necessidade de atualização ou revisão do PJ-PLC**, mediante consenso ou, nos pontos eventualmente controvertidos, compulsoriamente, por decisão judicial;

Ao final, constatando V. Exa. que houve a superação do estado de coisas inconstitucional na proteção dos direitos da Lagoa da Conceição, requer-se seja **JULGADA TOTALMENTE PROCEDENTE A PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA** para o fim e efeito de:

**XVI - confirmar** todas as medidas determinadas ao longo do processo com base no art. 139, IV, do CPC, e art. 11 da Lei nº 7.347/1985, tornando-as definitivas;

**XVII - homologar judicialmente** os resultados e evidências apresentados, após apreciação e aprovação, constantes do Relatório Final apresentado no âmbito do PJ-PLC, que permita aferir com segurança a reestruturação pelos réus de sistema de governança socioecológica capaz de assegurar a realização de direitos ecológicos de todos os interessados e da própria integridade da Lagoa da Conceição;

**XVIII - determinar** aos réus que promovam, com base nos resultados do **PJ-PLC** homologados por este i. Juízo, a instituição e manutenção de **Câmara Permanente de Proteção da Lagoa da Conceição (CP-PLC)**, para dar continuidade às atividades e medidas estruturantes apuradas nesta lide, a serem executadas pela **CJ-PLC**, através de um modelo de governança socioecológica de caráter ecossistêmico e não fragmentado, pautado na proteção de direitos humanos e da natureza, contemplando a participação de órgãos do Poder Executivo Municipal, Estadual e Federal, Poder Legislativo, Ministério Público, comunidade acadêmica, comunidades tradicionais, representante específico dos direitos das gerações futuras, bem como do setor empresarial e sociedade civil organizada, sendo assegurados direitos à autonomia, independência e auto-organização na escolha de seus membros;

**IX - condenar os réus a prover os meios e recursos necessários para ao adequado funcionamento da Câmara Permanente de Proteção da Lagoa da Conceição**, através de recursos próprios ou orçamentários;

**XX - com fulcro no art. 225 da Constituição Federal e art. 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis, e a partir de uma abordagem ecológica e pro natura**, evidenciada na jurisprudência de Cortes internacionais e nacionais, entre elas o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, e considerando o contexto de severa vulnerabilidade ecológica a que se encontra submetida a Lagoa da Conceição, **declarar a Lagoa da Conceição como ente natural titular de direitos específicos, consubstanciados nos direitos à existência, com**

**preservação de sua integridade ecológica, à conservação, manutenção e restauração de seus processos ecológicos essenciais, e no direito procedimental à participação, representada pelo Guardião aqui designado, nas ações de planejamento e gestão;**

**XXI** - a condenação dos réus nos ônus de sucumbência.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Nesses termos,

Pedem deferimento.


Florianópolis, 19 de maio de 2021.

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite  
Coordenador do GPDA/UFSC

Profa. Dra. Letícia Albuquerque  
Coordenadora do OJE/UFSC

Profa. Dra. Melissa Ely Melo  
Coordenadora de Pesquisa do  
CCJ/UFSC  
Pesquisadora do GPDA/UFSC

Isabel Pinheiro Paula Couto  
Articuladora Cultural e  
Interinstitucional do Projeto  
Pesquisadora do GPDA/UFSC

  
Luiz Fernando R. Borges  
OAB/SC nº 48.212

Larissa Verri Boratti  
OAB/RS nº 61.731

Humberto F. F. C. M. Filpi  
OAB/SC nº 43.734

Marcelo Pretto Mosmann  
OAB/RS nº 72.790