

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Direito
Curso de Ciências Jurídicas e Sociais

LEANDRA ARAUJO VIEIRA

**O processo estrutural e a efetiva tutela do direito material: análise do caso do
Manguezal do Itacorubi**

Porto Alegre
2023

LEANDRA ARAUJO VIEIRA

**O processo estrutural e a efetiva tutela do direito material: análise do caso do
Manguezal do Itacorubi**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de bacharela em Ciências
Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Kochenborger
Scarpato.

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Vieira, Leandra Araujo

O processo estrutural e a efetiva tutela do direito material: análise do caso do Manguezal do Itacorubi / Leandra Araujo Vieira. -- 2023.

65 f.

Orientador: Eduardo Kochenborger Scarparo.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Tutela Jurisdicional Adequada. 2. Tutela Coletiva. 3. Litígios Estruturais. 4. Processo Estrutural. 5. Decisões Estruturais. I. Scarparo, Eduardo Kochenborger, orient. II. Título.

LEANDRA ARAUJO VIEIRA

O processo estrutural e a efetiva tutela do direito material: análise do caso do Manguezal do Itacorubi

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Kochenborger Scarparo.

Aprovada em: Porto Alegre, 14 de abril de 2023

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Eduardo Kochenborger Scarparo
UFRGS

Prof. Dr. Klaus Cohen Koplin
UFRGS

Doutorando Guilherme Thofehr Lessa
UFRGS

Aos meus amados avós: Mabel Leal Vieira
(*in memoriam*) e José Luiz Vieira (*in
memoriam*). Meu amor, minha gratidão e
minha saudade são infinitos.

AGRADECIMENTOS

Me fiz em mil pedaços ao perder minha avó, poucos meses atrás. doeu, dói e doerá. passar por esse momento da faculdade, em particular, dói um pouco mais: sonhávamos juntas com a minha colação de grau e a minha festa de formatura. quando ela adoeceu, meu artifício era lembrá-la desses sonhos tão próximos, animando-a e fazendo-a sorrir. agora, meu mecanismo tem sido esquecer-me e esquivar-me da chegada desse momento que – deveria ser – tão especial, pois, do contrário, a dor da ausência intensifica-se. a falta que a minha avó faz é abismal. não posso, contudo, olvidar o presente.

Sou eternamente e completamente grata à vida e às pessoas que me rodeiam.

Grata por ser filha de José Luiz Leal Vieira e Luciana Araujo Vieira e irmã de Arthur Araujo Vieira. O caminho trilhado até aqui só foi possível graças e por causa de vocês. A realização desse sonho – o qual me acompanha desde a mais tenra idade – é consequência do amor, do apoio e do suporte incondicionais que vocês me proporcionam diariamente. Me espelho em vocês.

Grata por todas as amigas que cultivei ao longo dos anos, do ensino fundamental ao ensino superior, todas tão importantes e cada uma tão sublime e única. Obrigada pelo cuidado, pelo amor e pela amizade.

Grata pela Gabriela, Camila, Maria Alice. Crescemos, aprendemos e vivemos muito juntas. Obrigada por consolidarmos e fortalecermos diariamente essa ligação linda que temos.

Grata pela Maria Eduarda, minha parceira desde o primeiro dia do ensino médio, período em que igualmente crescemos juntas. Tuas qualidades sempre me inspiraram. Obrigada por sempre acreditar em mim e me apoiar.

Grata por todo meu percurso na Faculdade de Direito na UFRGS. Aqui, usufrui como pude do tripé acadêmico, participando de distintos projetos e grupos, os quais me desenvolveram como pessoa e como estudante ao longo desses anos. Dentre tantos, destaco o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária, o Grupo de Pesquisa Processo e Argumento e a Equipe de Processo, os quais me viabilizaram não só experiências incríveis, mas também me apresentaram pessoas ímpares.

Grata pelas amigas valiosas cultivadas, as quais foram verdadeiros pilares ao longo dos semestres. Aqui faço menção de alguns nomes muito importantes para

mim: Alejandra Vivanco, Bruna Palma, Gabriel Bohm, Ingrid Santos, João Octávio Pires, Júlia Martins, Maria Luísa Bebba e Renata Nogueira.

Grata por todos os meus professores e, particularmente, meu orientador Eduardo Scarparo. Vocês são verdadeiras inspirações.

Grata pelos meus estágios, por todo o aprendizado, e pelos meus colegas estagiários. Sempre tive muita sorte em dividir essas seis horas diárias com pessoas tão amadas. Faço uma menção especial à Fernanda, pois acredito veementemente que nosso encontro não foi mera coincidência; e ao Kaio e à Yasmin, pelo apoio nos momentos mais difíceis e pelo constante incentivo durante a realização dessa monografia.

Grata pela Raquel e Roberta, por essa amizade preciosa e por todo amparo e apoio. Estar com vocês sempre transforma meu dia.

Grata por, subitamente, ter conhecido o Affonso e, paulatinamente, ter construído uma relação de amor, amizade, admiração e confiança. A tua felicidade é a minha felicidade. Obrigada por ser e estar em todos os momentos comigo.

Sou infinitamente grata a todos vocês e a todos aqueles que juntaram meus mil pedaços, me apoiaram e me deram forças. Às vezes, a dor do luto é tão imensa que me faz negligenciar o que realmente importa: o aqui e o agora. E aqui e agora eu sou profundamente feliz e agraciada por ter tantas pessoas incríveis na minha volta.

Grata, *ad aeternum*, ao meu avô e à minha vó, que me acolheram durante um ano como filha, que me ensinaram valores tão caros e que me proporcionaram dias tranquilos e felizes. Obrigada por habitarem meu coração. Nosso amor e conexão, com certeza, ultrapassam qualquer barreira de tempo e de espaço.

Sem todo esse amor eu nada seria.

RESUMO

Os litígios estruturais têm origem na forma de funcionamento de uma estrutura – seja uma instituição pública ou privada, seja uma prática reiterada, seja uma política pública – cuja disfuncionalidade causa, fomenta ou permite a violação de um direito fundamental. Esses litígios possuem alto grau de complexidade e conflituosidade, subdividindo-se em diversos subgrupos de interesses distintos e imbricados, cujas peculiaridades interferem diretamente no processo. Dessa forma, os processos chamados estruturais, cujo objetivo é a reformulação dessa estrutura, vêm sendo cada vez mais sistematizados pela doutrina. O Código de Processo Civil mostra-se suficiente para a conformação desse rito processual, uma vez que possui uma feição flexível, com a previsão de diferentes técnicas especiais. Assim, analisar-se-á a Ação Civil Pública nº 5014215-16.2016.4.04.7200, para averiguar (i) se o caso se trata de um litígio coletivo estrutural; (ii) se o caso foi construído de acordo com flexibilização procedimental intrínseca a um litígio coletivo estrutural; e (iii) se as decisões foram hábeis a tutelar o direito material. Nesse sentido, será feito um cotejo entre a teoria do processo coletivo estrutural com o caso prático, a fim de verificar se a condução diferenciada do procedimento é a forma mais efetiva para a tutela do direito material.

Palavras-chave: Tutela Jurisdicional Adequada - Tutela Coletiva – Litígios Estruturais – Processo Estrutural – Decisões Estruturais.

ABSTRACT

Structural litigation originates from the way in which a structure operates – be it a public or private institution, be it a reiterated practice, be it a public policy – whose dysfunctionality causes, instigates or permits the violation of a fundamental right. These disputes have a high degree of complexity and conflict, subdividing into several subgroups of distinct and intertwined interests, whose peculiarities directly interfere in the process. Therefore, the so-called structural processes, whose objective is the reformulation of this structure, have been increasingly systematized by the doctrine. The Civil Procedure Code proves to be sufficient for the conformation of this procedural rite, since it has a flexible feature, with the prediction of different special techniques. Thus, Public Civil Action No. 5014215-16.2016.4.04.7200 will be analyzed to find out (i) whether the case is a structural collective litigation; (ii) if the case was constructed in accordance with procedural flexibility intrinsic to a structural collective litigation; and (iii) if the decisions were able to protect the substantive law. In this sense, a comparison will be made between the theory of the structural collective process and the practical case, in order to verify if the differentiated conduct of the procedure is the most effective way for the protection of material law.

Keywords: Proper Legal Functions – Class Action – Structural Litigation – Structural Procedure — Structural Injunction.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
COMCAP	Companhia Melhoramentos da Capital
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
FATMA/IMA	Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina
FLORAM	Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis
LINDB	Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro
MPF	Ministério Público Federal
TRF	Tribunal Regional Federal
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O PROCESSO ESTRUTURAL: PANORAMA GERAL	12
2.1	ORIGEM HISTÓRICA: DOS ESTADOS UNIDOS AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	12
2.2	PROCESSO ESTRUTURAL: CARACTERÍSTICAS.....	19
2.3	PROCESSO ESTRUTURAL: FASES DE DESENVOLVIMENTO	25
3	O DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E O PROCESSO ESTRUTURAL	34
3.1	O MANGUEZAL DO ITACORUBI: CONTEXTO FÁTICO.....	35
3.2	ANÁLISE DE CASO: O MANGUEZAL DO ITACORUBI	36
3.2.1	A condução processual.....	42
3.2.2	A sentença.....	47
3.2.3	Os recursos e o cumprimento provisório da sentença	49
3.2.4	Resultado da análise processual.....	51
3.3	AS PERSPECTIVAS SOBRE O CASO DO MANGUEZAL DO ITACORUBI.....	57
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
	REFERÊNCIAS.....	62

1 INTRODUÇÃO

O processo civil, permeado por direitos fundamentais e garantias, possui como escopo a prestação jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva à parte que socorre ao judiciário.¹ No entanto, observa-se que o formalismo processual, tanto na esfera individual quanto na coletiva, não possui o condão de atender algumas demandas da sociedade e efetivamente garantir direitos fundamentais dispostos na Constituição da República.

Os conflitos de natureza complexa e multipolar são insuscetíveis de uma solução adequada pela via tradicional, na medida em que pretendem a reestruturação de uma instituição, cujo mau funcionamento fomenta ou causa a violação de uma norma constitucional. Diante dessas situações, há variadas formas de tramitação jurisdicional, entre as quais aquelas que se prestam a partir de processos chamados estruturais.

Isto é, para uma tutela adequada de direitos, é necessário viabilizar tratamentos diferenciados para certas situações. Assim, o processo deve se adaptar às peculiaridades do plano material de cada relação jurídica, a fim de que estruture ritos idôneos à resolução da controvérsia.² Dessa forma, o objetivo deste trabalho é investigar a utilização do processo estrutural como instrumento adequado para proteção de direitos fundamentais.

Com efeito, o processo estrutural busca, em tese, resolver as causas do problema, não suas consequências e, conseqüentemente, efetivar a tutela jurisdicional.³ Isso porque seu desígnio é realizar uma reforma em estruturas burocráticas, para garantir direitos e garantias fundamentais asseguradas na Constituição. Ora, não basta, por exemplo, garantir saúde à população, se as políticas públicas não a concretizarem tal acesso. E não basta ajuizar milhares de ações individuais, pleiteando alguma medida relacionada à saúde, se a decisão de cada uma delas tiver o risco de ser ineficaz e até mesmo inadequada para vários dos grupos

¹ Constituição da República, art. 5º, XXXV e LXXVIII; Código de Processo Civil, arts. 3º e 4º.

² MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil Comentado**. 8ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 151.

³ “Em suma: sempre vale focar em resolver a fonte do problema ao invés de combater as consequências, pois somente assim é que a realidade, de fato, será transformada. É preferível um processo mais trabalhoso e eficaz, que um processo simples e improdutivo” (FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Respostas simples para problemas complexos? Processos estruturais e a proteção equitativa dos direitos fundamentais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, p. 399-422, 2022. p. 413).

envolvidos; tampouco propor uma ação coletiva que não será apta a garantir efetivamente o direito pleiteado.⁴

O presente trabalho será dividido em dois capítulos: no primeiro, será feito um breve exame da origem histórica, das características e das fases de desenvolvimento do processo estrutural; no segundo, será realizada uma análise de uma ação civil pública, a qual pleiteia a proteção de direito fundamental e possui características de um litígio coletivo estrutural, a fim de verificar se a conformação processual foi capaz de garantir o direito material tutelado.

O caso a ser analisado é a Ação Civil Pública nº 5014215-16.2016.4.04.7200, ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o Município de Florianópolis/SC e outros entes municipais responsáveis pela fiscalização ambiental e saneamento básico do Manguezal do Itacorubi, área de proteção ambiental. Isso porque a região está poluída, ocasionado prejuízos ambientais e, em consequência, à saúde, pois afeta a bacia hídrica do manguezal.

O exame será realizado para averiguar (1) se o caso se trata de um litígio coletivo estrutural; (2) se o caso foi construído de acordo com flexibilização procedimental intrínseca a um litígio coletivo estrutural; e (3) se as decisões foram hábeis a tutelar o direito material. O acesso a todas as movimentações processuais foi possível por meio de consulta virtual dos autos, cuja chave de acesso foi disponibilizada mediante atendimento no balcão virtual da Justiça Federal.

Como metodologia de pesquisa, utiliza-se a revisão bibliográfica⁵ e a análise documental. Assim, será feito um cotejo entre a teoria do processo coletivo estrutural e o caso prático, a fim de concluir se a condução estrutural é a forma mais efetiva para a tutela do direito material. Especificamente, no caso concreto, iremos aferir se a conformação processual foi apta a tutelar o direito ambiental e o direito à saúde.

⁴ “Além dos litígios estruturais poderem se manifestar em uma multiplicidade de casos individuais, eles também podem ser tratados em processos coletivos não estruturais. Nesse caso, o legitimado coletivo propõe uma ação que trata de algum aspecto do litígio estrutural, mas formula um pedido de caráter não estrutural, incapaz, portanto, de solucionar o problema” (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p.72).

⁵ Sem desconhecer as divergências doutrinárias a respeito da teoria do processo estrutural, elegeu-se como marco teórico a proposta do Edilson Vitorelli.

2 O PROCESSO ESTRUTURAL: PANORAMA GERAL

No primeiro capítulo, far-se-á um panorama geral do processo estrutural, analisando sua origem histórica, seu desdobramento no ordenamento jurídico brasileiro, suas características e suas fases de desenvolvimento.

2.1 ORIGEM HISTÓRICA: DOS ESTADOS UNIDOS AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O ativismo judicial que permeava as discussões nas décadas de 1950 e 1970 nos Estados Unidos possibilitou a discussão acerca do processo estrutural. Naquela época, o *leading case*⁶ em que foram utilizadas medidas estruturantes foi o *Brown v. Board of Education*,⁷ cuja decisão da Suprema Corte Americana afirmou que a segregação racial em escolas era inconstitucional. A partir desse julgamento paradigmático, extinguiu-se a doutrina *separate but equal* e, conseqüentemente, se fez necessária uma reforma na estrutura de todo o sistema educacional do país.⁸

Assim, várias foram as ações implementadas pelos juízos de origem para adotar as providências cabíveis. Foi por meio das chamadas *injunctions* (ordens judiciais de obrigações de fazer ou não fazer) que surgiu o que se chamou de *structural injunctions* (decisões estruturais), visto que seu propósito era de reformar

⁶ Conforme Desirê Bauermann, *Brown v. Board Education* foi o *leading case* das chamadas “ações estruturais”, em decorrência de sua importância para a alteração paradigmática da sociedade, bem como “na aplicação de meios executórios inovadores para dar cumprimento a valores garantidos constitucionalmente, mas não cumpridos tanto pelos governantes em geral como pela própria população, inaugurando a época da vasta utilização dos auxiliares do juízo e, por consequência, da intervenção judicial, especialmente no campo da elaboração de políticas públicas e de reestruturação de instituições públicas” [BAUERMAN, Desirê. **Formas de obtenção do cumprimento das decisões que determinam um fazer ou não fazer**: estudo do sistema norte-americano e sua adoção pelo sistema brasileiro. Orientador: Prof. Dr. Humberto Theodoro Júnior. 2010. 213 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. p. 48]. Por outro lado, destaca-se que Edilson Vitorelli entende que o caso, em si, não é exemplo de processo estrutural, mas sim “a sua implementação que, em algumas localidades e por iniciativa dos juízes locais, adquiriu, gradativamente, essa característica” (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 82)

⁷ *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954) e *Brown v. Board of Education of Topeka*, 349 U.S. 294 (1955).

⁸ Oportuno salientar que o caso *Brown* possui dois momentos decisórios: em 1954 (I), em que foi decidido pela inconstitucionalidade e ordenou uma reunião meses após para verificar como estava sendo implementadas as políticas integradoras; e em 1955 (II), em que foi determinado a realização de políticas dessegregacionistas (JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. p. 124).

essa organização burocrática em sua integralidade para colocá-las em conformidade com a Constituição.⁹

As reformas estruturais continuaram ocorrendo em outras instituições burocráticas nos Estados Unidos, como em presídios, hospitais de saúde mental, alojamentos públicos e empregos públicos, a fim de que fossem feitas reestruturações para garantir os valores constitucionais norte-americanos.¹⁰ Assim, a *structural injunction* (decisão estrutural) começou a ser definida como aquela que implementasse uma *structural reform*¹¹ (reforma estrutural). Essa nova forma de adjudicação é definida sob à luz de duas perspectivas: a primeira é o entendimento de que os valores constitucionais são ameaçados e afetados por conta de organizações de grande porte; a segunda de que tais ameaças somente poderão ser eliminadas com a reestruturação dessas organizações.¹²

Nesse sentido, Owen Fiss, professor norte-americano, afirma que o processo judicial de caráter estrutural é aquele em que “um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes”.¹³

No Brasil, há anos são adotadas medidas estruturais em processos de maneira intuitiva pelos magistrados e membros do Ministério Público, com intuito de solucionar o problema em questão de maneira mais eficaz, sobretudo ao verificar que a utilização dos meios tradicionais do processo civil não culmina em resultados almejados.¹⁴ Isso é possível uma vez que a Constituição da República garante o devido processo legal (art. 5º, LIV), cujo significado pode ser retirado da própria expressão: “deve haver um

⁹ FISS, Owen. A sedução do individualismo. In: **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. SALLES, Carlos Alberto de (org.). 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 164.

¹⁰ FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. SALLES, Carlos Alberto de (org.). 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 84.

¹¹ “É um tipo de adjudicação, distinto pelo caráter constitucional dos valores públicos e, principalmente, pelo fato de envolver um embate entre o Judiciário e as burocracias estatais.”. [FISS, Owen. As formas de justiça. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 25].

¹² FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. SALLES, Carlos Alberto de (org.). 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 82-83.

¹³ FISS, Owen. As formas de justiça. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 26.

¹⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 549.

processo; ele deve ser justo; e deve ser compatível com o ordenamento jurídico, especialmente com os direitos fundamentais”.¹⁵

No entanto, a proteção dos direitos fundamentais é algo amplo, razão pela qual o constituinte assegurou alguns dos elementos que podem ser retirados dessa expressão, como por exemplo, juiz natural, ampla defesa e contraditório, motivação das decisões e publicidade, tornando-os obrigatórios, com arrimo no devido processo legal.

Assim, Humberto Ávila elucida essa questão:

Sendo o “devido processo legal procedimental” um princípio que exige a realização de um estado ideal de protetividade de direitos, sem, no entanto, indicar os comportamentos cuja adoção irá contribuir para a promoção gradual desse ideal, tem a função de *criar* os elementos necessários à promoção do ideal de protetividade (função integrativa), *interpretar* as regras que já preveem elementos necessários à promoção do ideal de protetividade (função interpretativa) e *bloquear* a eficácia das regras que preveem elementos que são incompatíveis com a promoção do ideal de protetividade (função bloqueadora).¹⁶

Com efeito, onde há um direito, há um remédio (*ubi jus, ibi remedium*), o qual deve ser adequado à proteção de tal direito¹⁷ – o processo adequado é uma consequência da proteção adequada, necessária, proporcional e razoável de um direito.¹⁸ Assim, quando há um problema estrutural, cuja tutela jurisdicional dependerá da reestruturação de uma instituição, a fim de fazer cessar a desordem estrutural, a ferramenta mais apropriada e adequada para obter resultados significativos é a do processo estrutural.¹⁹ O devido processo legal, portanto, é o permissivo constitucional para a condução diferenciada durante o deslinde do processo, na medida em que não há uma regulação específica do chamado processo estrutural.²⁰

¹⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2022. p. 56.

¹⁶ ÁVILA, Humberto. O que é “devido processo legal”? **Revista de Processo**, São Paulo, v. 33, n. 163, p. 50-59, setembro, 2008. p. 54.

¹⁷ “todo direito corresponde, ou deve corresponder, uma ação (adequada) que efetivamente o ‘assegure’, proclamando-se, mais uma vez, a função eminentemente ‘instrumental’ do processo” (SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Curso de processo civil (processo de conhecimento)**. 3ª ed. Porto Alegre: Fabris, 1996. p. 96).

¹⁸ ÁVILA, Humberto. O que é “devido processo legal”? **Revista de Processo**, São Paulo, v. 33, n. 163, p. 50-59, setembro, 2008. p. 54.

¹⁹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 539.

²⁰ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista do Processo**, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369. p. 284.

É necessário que o julgador promova uma flexibilização no procedimento²¹ ao deparar com um litígio multifacetado, altamente complexo e conflituoso, cuja causa é o mau funcionamento de uma estrutura, a qual precisa ser reformulada. Isso para garantir às partes uma condução adequada e razoável no processo, de acordo com as necessidades concretas de cada caso, bem como prezar pela eficiência e efetividade – princípios corolários do devido processo legal.²²

O Código de Processo Civil corrobora a viabilidade da adoção de flexibilização e adequação processuais²³ – e conseqüente possibilidade de realizar um processo estrutural, pautado em litígios complexos e multipolares, com aplicação de diversas técnicas diferenciadas.

Já no primeiro capítulo do CPC é possível constatar diversas disposições que se coadunam com o processo estrutural: o estímulo de utilização de solução consensual (art. 3º, §3º, CPC), o direito de obter a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa (art. 4º, CPC), o comportamento de todos os partícipes do processo conforme a boa-fé (art. 5º, CPC), o dever de cooperação para obter uma decisão de mérito justa e efetiva (art. 6º, CPC), a atenção aos fins sociais e às exigências do bem comum, observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência (art. 8º, CPC).

Outros dispositivos do CPC são compatíveis com o processo estrutural: a interpretação flexível do pedido (art. 322, §2º, CPC), a interpretação de acordo com a

²¹ “A flexibilização nesses casos é que proporcionará o uso de técnicas compatíveis com as necessidades concretas, sem representar violação de garantias. Diferentemente, o contraditório, por exemplo, pode ser muito mais efetivo com uma ampla participação. Assim, também, haverá espaço para a isonomia e para ampliação do acesso à justiça. Lembre-se, por fim, que flexibilização não é sinônimo de aleatoriedade ou arbitrariedade. A participação aliada a um papel (cri)ativo do juiz traz a possibilidade de que se estabeleça conjuntamente como se dará o próprio procedimento” [FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart. 2015. 213 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2015. p. 82].

²² Efetivo é o processo que realiza o direito afirmado e reconhecido judicialmente. Eficiente é o processo que atingiu esse resultado de modo satisfatório, nos termos acima. Um processo pode ser efetivo sem ter sido eficiente – atingiu-se o fim ‘realização do direito’ de modo insatisfatório (com muitos resultados negativos e/ou excessiva demora, por exemplo). Mas jamais poderá ser considerado eficiente sem ter sido efetivo: a não realização de um direito reconhecido judicialmente é quanto basta para a demonstração da ineficiência do processo” (DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 133).

²³ “O processo civil é sempre uma técnica – técnica de resolução de conflitos – e como tal há de ser tratado. Questionar as técnicas vigentes e buscar seu aprimoramento ou substituição por outras não significa menosprezar o valor da técnica processual em si mesma, mas revalorizá-la mediante sua compatibilização com os escopos do processo e como desiderato de propiciar acesso à justiça (José Roberto dos Santos Bedaque)” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil: volume I**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 174).

boa-fé (art. 489, §3º, CPC), a utilização de meios atípicos de provas (art. 369, CPC), bem como meios atípicos de execução (art. 139, IV, CPC)²⁴, a transposição de técnicas (art. 327, §2º, CPC)²⁵ e, notadamente, a viabilidade de convencionalidade das partes durante o processo (art. 190, CPC).²⁶

As técnicas de flexibilização do procedimento não são só fundamentais para a proteção de certos interesses,²⁷ mas também viáveis com o advento do Código de Processo Civil.²⁸ Carlos Alberto de Salles admite uma nova dimensão judicial da seguinte maneira:

O reconhecimento dessa nova dimensão da atuação judicial é necessário para que a condução do processo e a interpretação de suas normas seja feita sob premissas corretas, sem que ocorra a omissão do caráter e da significação pública desse tipo de litigância. É preciso que o direito processual apresente respostas para o novo tipo de lide colocado ao sistema jurisdicional buscando canais que permitam o completo desempenho das novas funções que lhe são emprestadas. As mudanças sentidas pelo sistema processual tornam bastante tênues a divisão entre processo e substância, de modo que o mau entendimento e aplicação das normas processuais pode gerar resultados efetivamente substanciais.²⁹

²⁴ “As formas de efetivação das decisões judiciais expostas no artigo 139, IV, CPC (mandamento, sub-rogação, indução e coerção) apontam para um Poder Judiciário mais apto a expedir técnicas estruturantes, o que já ocorreria no CPC/73, mais timidamente com a possibilidade de o juiz determinar as medidas necessárias a assegurar o resultado útil da demanda, o que ainda está previsto nos arts. 497 e 498” (JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 864).

²⁵ Código de Processo Civil. Art. 327. É lícita a cumulação, em um único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão. §2º Quando, para cada pedido, corresponder tipo diverso de procedimento, será admitida a cumulação se o autor empregar o procedimento comum, sem prejuízo do emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais a que se sujeitam um ou mais pedidos cumulados, que não forem incompatíveis com as disposições sobre o procedimento comum.

²⁶ “O desenvolvimento metodológico do direito processual trouxe consigo a superação do dogma da irrelevância da vontade das partes no direito processual e a incorporação das noções de participação, cooperação, consensualidade e flexibilidade (legal, judicial e, sobretudo, voluntária) como bases do processo civil cooperativo. Tais bases foram essenciais para a valorização da vontade no direito processual, o que levou ao desenvolvimento da técnica de flexibilização voluntária do procedimento, inclusiva com a positivação de uma cláusula geral de negociação processual no art. 190, CPC/15” (RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 834).

²⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no Direito Processual Civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 38, n. 225, p. 389-410, novembro, 2013.

²⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 16ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 618.

²⁹ SALLES, Carlos Alberto de. Processo civil de interesse público. In: **Processo civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social**. SALLES, Carlos Alberto de (org.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 72.

Isso vai ao encontro da evolução do direito processual civil, denominada de formalismo-valorativo ou neoprocessualismo, a qual fortalece a constitucionalização do direito processual, sobretudo após a entrada em vigor do novo Código de Processo Civil. Tal fenômeno corrobora a construção de novas teorias e práticas, com uma conformação processual que torne a prestação jurisdicional mais efetiva e adequada,³⁰ a fim de conduzir o procedimento de acordo com seus reais objetivos.³¹ Nas palavras de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, “mostra-se necessária, tão-somente, uma atitude mais aberta, talvez uma mudança de mentalidade, para o enfrentamento de problemas dessa ordem”.³²

A doutrina refere que há exemplos no ordenamento jurídico brasileiro que já demonstram indícios de medidas estruturais: a Lei nº 11.105/2005 e a Lei nº 12.529/2011. Explica-se: a lei que decreta a falência tem caráter estrutural, uma vez que o juiz poderá realizar “as diligências necessárias para salvaguardar os interesses das partes envolvidas” (art. 99, inciso VIII), nomear um administrador judicial (art. 99, inciso IX) ou determinar a convocação da assembleia geral de credores para constituir um Comitê de Credores (art. 99, inciso VII). Já a Lei nº 12.529/2011, que estrutura o sistema de defesa da concorrência, prevê que “a execução será feita por todos os meios” (art. 96), inclusive a partir de uma intervenção e administração total da empresa (art. 107, §2º).³³

Além disso, importante citar dois casos no Brasil em que foram aplicadas medidas estruturais para a solução da controvérsia, quais sejam, a Ação Civil Pública do Carvão e a Ação Popular da reserva da Raposa Serra do Sol. Nessas duas oportunidades, o julgador adotou medidas de natureza estrutural para dar efetividade

³⁰ CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, n. 17, p. 93-130, jul/dez, 2008. p. 129.

³¹ OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 26, p. 59-88, dezembro, 2006. p. 85.

³² OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 26, p. 59-88, dezembro, 2006. p. 85.

³³ DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART; Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 473.

à decisão judicial, arquitetando como o cumprimento de sentença se sucederia, a fim de garantir os direitos tutelados.³⁴

A Ação Civil Pública nº 93.8000533-4 foi ajuizada em 1993 com o fito de criar um plano de recuperação das áreas degradadas em decorrência da exploração de carvão mineral no município de Criciúma/SC. Foi proferida sentença em 2000, condenando os réus a oferecer um projeto de recuperação da região.

A execução da sentença desencadeou quatro fases: a primeira, para definir os prejuízos causados pela exploração mineral e delimitar a dimensão e extensão do dano de maneira concreta; a segunda, para analisar o plano de recuperação apresentado, com apoio técnico, com objetivo de definir exatamente o que cada réu iria realizar; a terceira, para viabilizar o controle preciso de cada ato realizado pelos réus, de acordo com o novo plano apresentado, conforme indicadores sugeridos pelo Ministério Público; a quarta, para buscar a efetiva implementação do plano de ação.³⁵

Ao longo do processo podem ser observadas diversas medidas de caráter estrutural, sobretudo no que diz respeito à ampla participação dos envolvidos, por meio de audiências públicas, criação de um Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo³⁶ e elaboração de um site³⁷ para permitir o acompanhamento das medidas implementadas.

Já a Ação Popular nº 3.388/RR foi ajuizada em 2005 com o objetivo de anular da Portaria nº 534/2005,³⁸ a qual declarou a posse permanente dos grupos indígenas na área da reserva Raposa Serra do Sol e determinou a sua demarcação. O ministro-relator julgou a favor da demarcação; contudo, o ministro Alberto Menezes Direito pediu vista e, embora também tenha votado a favor da demarcação da terra indígena, impôs a ela diversas restrições, com o objetivo de proteger valores constitucionais.

³⁴ JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. p. 227-232.

³⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan/fev, 2017.

³⁶ O Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo foi instituído pelo magistrado para buscar consenso nos debates técnicos para recuperação ambiental, com a participação de representantes técnicos de todas as partes do litígio e também por terceiros ligados à questão ambiental.

³⁷ O site foi criado para dar publicidade e gerar participação social. Disponível em: <http://acpcarvao.com.br/login/index.php>. Acesso em: 06/03/2023.

³⁸ Disponível em: http://www.pick-upau.org.br/mundo/raposa_serra_do_sol/raposa_serra_sol_portaria_20534.pdf. Acesso em 06/03/2023.

Ainda que de maneira menos evidente, essas condições impostas no julgamento da Ação Popular possuem caráter estrutural, tendo em vista que foram dotadas para dar efetividade à decisão judicial. A título de exemplo, uma das imposições foi “o usufruto dos índios não abrange a exploração de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre da autorização do Congresso Nacional”,³⁹ a fim de garantir o disposto no art. 231, §3º,⁴⁰ da Constituição da República.

Em face do exposto, é possível perceber que não existia, no começo, uma posição de como enfrentar os processos estruturais. Nos Estados Unidos, os juízes de primeira instância foram descobrindo as formas de ajustar o procedimento tradicional com as exigências peculiares do problema estrutural;⁴¹ no Brasil, os juízes, de maneira intuitiva, começaram a implementar medidas de caráter estrutural,⁴² embora sem essa terminologia. Agora, a realidade é outra: há diversos estudos que buscam esmiuçar e sistematizar essa nova forma de condução do processo tão cara à garantia dos valores constitucionais, os quais serão abordados a seguir.

2.2 PROCESSO ESTRUTURAL: CARACTERÍSTICAS

Antes de adentrar nas características do processo estrutural, é relevante esclarecer que a premissa fática do ajuizamento de um processo estrutural pode ser explicada à luz da teoria dos litígios coletivos e à luz de um problema estrutural. A principal distinção é que a primeira pressupõe um litígio coletivo, voltado à reestruturação de uma entidade público ou privada, a qual viola uma norma; já a segunda pressupõe apenas a existência de um estado de desconformidade.

³⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Popular nº 3.388/RR, relator min. Ayres Britto. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423>. Acesso em: 06/03/2023.

⁴⁰ Constituição da República. Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.[...] § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

⁴¹ FISS, Owen. As formas de justiça. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 27.

⁴² VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 550.

A teoria dos litígios coletivos⁴³ conceitua os litígios coletivos a depender da conflituosidade (relacionada ao grau de conflito interno do grupo envolvido no litígio) e da complexidade (relacionada às múltiplas tutelas admitidas pelo ordenamento jurídico), os quais são classificados como globais, locais ou irradiados.

Os litígios *globais* são aqueles em que a lesão não atinge ninguém em particular, mas sim a comunidade como um todo, como por exemplo um dano ambiental - ninguém é especialmente prejudicado e toda a sociedade é prejudicada.⁴⁴ Os litígios *locais* são aqueles em que a lesão atinge pessoas determinadas – as quais compartilham algum laço social – de forma significativa.⁴⁵

Já os litígios *irradiados* são aqueles em que a sociedade atingida é lesada de forma e grau diferentes, dividindo-se em subgrupos que não compõem uma comunidade – não possuem laços de solidariedade entre si – e, dentre esses subgrupos, existem visões diferentes acerca da solução da lide, as quais podem ser, inclusive, antagônicas entre si.

Nesse contexto, os litígios coletivos irradiados são os mais difíceis de estabelecer um modelo processual, uma vez que envolvem diversas pessoas afetadas de formas distintas e com visões distintas da controvérsia, com interesses diversos, sendo representadas conjuntamente no processo. Isto é, possuem alto grau de conflituosidade – os subgrupos possuem conflitos entre si – e de complexidade - há diversas formas de resolução da controvérsia.⁴⁶

⁴³ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 78- 111.

⁴⁴ “Um vazamento de óleo, em quantidade relativamente pequena, em uma perfuração profunda, no meio do oceano, não atinge diretamente qualquer pessoa. Fora o interesse compartilhado por todo o ser humano, em relação ao ambiente planetário, ninguém é especialmente prejudicado pelo dano decorrente desse tipo de lesão” (VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 85).

⁴⁵ Há duas perspectivas dos litígios locais: a primeira, em que o grupo afetado possui um intenso laço social e relação de lealdade, como as comunidades tradicionais; a segunda, em que o grupo afetado compartilham um laço mais tênue, como vítimas de um mesmo acidente ou portadores de uma mesma doença (VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 92-93).

⁴⁶ A título de exemplo, o conflito acerca da queima da palha da cana-de-açúcar, em razão dos danos ambientais, atinge vários grupos sociais (pessoas afetadas pela fumaça, trabalhadores da cana, comércio local), sendo afetados de maneira mais ou menos intensa, possuindo interesses diferentes, sendo evidente o grau de complexidade e conflituosidade da demanda. Com efeito, dentre as pessoas afetadas pela fumaça, as com problemas respiratórios serão mais lesadas; dentre os trabalhadores rurais, os com menos condições de se empregar em outra atividade serão mais lesados; dentre o comércio local, os fornecedores de alimentos e outros insumos aos trabalhadores serão mais lesados. Assim, há uma gama de interesses sobrepostos e imbricados, os quais deverão ser considerados para a solução da controvérsia. (VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 104-105)

Ainda, há um subgrupo dos litígios coletivos irradiados: os chamados litígios *estruturais*. Diferenciam-se dos demais porque a causa do litígio se dá em função de como uma estrutura burocrática funciona. Por isso, somente a alteração dessa estrutura resultará na solução da lide.⁴⁷

Sob outro enfoque, o problema estrutural (pressuposto do processo estrutural) é um estado de desconformidade - situação de desorganização estrutural, podendo ser consequência de condutas lícitas ou ilícitas - em que se necessita de uma reorganização para alcançar um estado de coisas ideal.⁴⁸

Por conseguinte, não há como solucionar um estado de desconformidade com uma única decisão, sendo fundamental uma intervenção duradoura e com acompanhamento contínuo. Difere-se do conceito de litígios estruturais irradiados anteriormente mencionado, uma vez que o outro autor

apresenta conceito mais fechado de processo estrutural, enfatizando tratar-se de processo coletivo (característica que, para nós, é típica, mas não é essencial), voltado para a reestruturação de uma instituição pública ou privada (enquanto nós enfatizamos o propósito de reestruturação de um estado de desconformidade, sem vinculá-lo necessariamente a uma instituição pública ou privada), em razão de esta ter incorrido em alguma violação à norma (enquanto para nós o estado de desconformidade não é, necessariamente, um estado de ilicitude).⁴⁹

A fim de exemplificar esse entendimento, os autores discorrem acerca da pandemia da Covid-19, a qual suscitou diversos problemas estruturais, sem, contudo, existir uma desorganização em uma instituição pública ou privada, tampouco uma violação à norma, mas tão somente um ato isolado e imprevisível: a contaminação por um vírus. Isto é, existiu um estado de desconformidade e, para tanto, foi essencial diversas providências, como a reordenação do sistema de saúde, para adequar à realidade pandêmica e impedir ou reduzir a contaminação do vírus.

Feita tal diferenciação dentre a conceituação das perspectivas entabuladas entre os doutrinadores, passa-se à análise das características do processo estrutural.⁵⁰

⁴⁷ Isto é, os litígios estruturais são uma subespécie dos irradiados. O que os difere é a causa: os estruturais são originados em razão do modo de funcionamento de uma estrutura burocrática, permitindo uma violação e dando origem ao litígio (VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 107).

⁴⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 16ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 579-618.

⁴⁹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 16ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 585.

⁵⁰ O processo estrutural, por tratar de um litígio estrutural, deve (ou ao menos deveria) confluir e impactar na composição procedimental. Nesse sentido, Violin afirma que “em razão do enfoque em

O processo estrutural diferencia-se do processo coletivo quanto às suas características (sentido morfológico), uma vez que visa a uma transformação estrutural, e quanto aos seus objetivos (sentido finalístico), visto que seu propósito é modificar uma estrutura. O processo deve estar adequado à realidade da lide, podendo ser aplicadas diversas técnicas processuais. Diante de um litígio de natureza estrutural, então, o direito processual buscou uma alternativa possível: o processo estrutural.

Com efeito, o processo estrutural é uma demanda judicial em que se busca reestruturar uma entidade cujo comportamento causa, fomenta ou viabiliza um litígio estrutural, sendo um problema estrutural. Nesse sentido, o processo possui diversas características próprias, mormente pelo fato de que a reestruturação é realizada por meio de múltiplas providências e decisões ao longo do processo, que serão, paulatinamente, incrementadas, a fim de que se chegue a um resultado almejado, sem provocar qualquer efeito colateral negativo, ou, ao menos, com efeitos colaterais mínimos.

Assim, Edilson Vitorelli explica que

um processo estrutural é aquele que busca resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, pela reformulação de uma estrutura burocrática que é a causadora ou, de alguma forma, a responsável pela existência da violação que origina o litígio. Essa reestruturação se dará por intermédio da elaboração de um plano aprovado pelo juiz e sua posterior implementação, geralmente ao longo de um considerável período de tempo. Ela implicará a avaliação e reavaliação dos impactos diretos e indiretos do comportamento institucional, os recursos necessários e suas fontes, os efeitos colaterais da mudança promovida pelo processo sobre os demais atores sociais que interagem com a instituição, dentre outras providências.⁵¹

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, os litígios de natureza estrutural “revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional”.⁵² Nesse mesmo sentido, a Ministra Relatora Nancy Andrighi aponta:

problemas diferentes, a conformação de um processo estrutural é diversa do perfil de um processo para resolução de disputas” [VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2019. p. 62].

⁵¹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista do Processo**, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, out, 2018.

⁵² BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. Recurso Especial nº 1.854.842. Órgão julgador: Terceira Turma. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: Brasília, 02 de junho de 2020.

Diante dessas considerações, sobressai imediatamente a conclusão de que o processo civil em sua concepção clássica e tradicional, de índole marcadamente adversarial e individual, é insuficiente para uma tutela diferenciada e adequada dos litígios coletivos policêntricos, que possuem em sua ratio a construção de decisões de mérito em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração, por exemplo, dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações trazidas pelo Estado (em sentido lato) e pela sociedade civil, que pode ser representada, em conflitos de índole familiar, pelos conselhos tutelares, pelas entidades do terceiro setor, pelos amici curiae e pela Defensoria Pública exercendo a função de custos vulnerabilis, dentre outros.⁵³

O processo estrutural é *complexo* devido às múltiplas possibilidades de pretensão e de tutela jurisdicional do direito ameaçado.⁵⁴ Importa dizer que, há várias possíveis soluções no ordenamento jurídico para resolver a mesma controvérsia, sendo impossível determinar, de maneira subjetiva e estimativa, qual dentre as soluções seria a mais eficaz.

A título de exemplo, quando uma coletividade é lesada pela instalação de uma usina hidrelétrica, a qual afeta toda a dinâmica dessa coletividade (por alagar terras, deslocar pessoas geograficamente, afetar a fauna e a flora, etc), as pretensões dos subgrupos dificilmente serão únicas, tampouco fáceis de ser identificadas pelo legitimado ativo ou pelo juiz. Desse modo, a decisão não só analisará o direito em comento, mas também deverá ser tomada à luz das suas consequências práticas, em consonância com o art. 20 da LINDB.⁵⁵

É *conflituoso* (plurifatorial), quando a dúvida quanto à tutela jurisdicional mais eficaz ocorra em razão das divergências entre os próprios titulares de um direito material. Isso porque o processo estrutural é multipolar, tratando-se de múltiplos interesses de diversos subgrupos, podendo ser, inclusive, antagônicos entre si. Isto é, a tutela do direito material provavelmente não irá satisfazer todos os integrantes dos subgrupos da mesma maneira.⁵⁶

É *policêntrico*, pois há, no litígio estrutural, interesses que se sobrepõem, interconectados e dependentes entre si, repercutindo efeitos de modo diverso e imprevisível em seus múltiplos centros de influência. Por isso, qualquer decisão

⁵³ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. Recurso Especial nº 1.854.842. Órgão julgador: Terceira Turma. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: Brasília, 02 de junho de 2020.

⁵⁴ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 29.

⁵⁵ Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

⁵⁶ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 30.

implicará repercussões complexas nas diversas interconexões. Em um desastre ambiental, por exemplo, há diversos interesses a serem considerados – trabalhadores, moradores, comunidades ribeirinhas, empresas, etc – os quais sofrerão com cada medida implementada ao longo do processo.

Para explicar o policentrismo, utiliza-se da analogia de uma teia de aranha, visto a capacidade de uma decisão judicial produzir efeitos a todos os integrantes do processo, bem como a necessidade de observar os diversos interesses do processo, tendo em vista que os atos judiciais repercutem de forma ampla e interminável às partes.⁵⁷ Por esse motivo, exige-se uma construção procedimental diferenciada, a fim de que esses direitos sejam satisfeitos, não podendo reduzir um problema estrutural em um polo passivo e um polo ativo, sendo necessário um procedimento que atenda essa multipolaridade.

É *prospectivo*, na medida em que a tutela jurisdicional visa a uma solução para o futuro, com uma nova realidade social, a fim de cessar a violação de direitos sistêmica ocasionada em razão de um problema estrutural e adequada aos ditames constitucionais. Nesse mesmo sentido, considerando que o problema estrutural é ocasionado por violações de direitos que se prolongam no tempo, certo é que a tutela não poderá ficar somente adstrita ao passado, sob pena de o conflito continuar no futuro. Assim, ocorrerá uma implementação de medidas para reestruturar determinada estrutura, paulatinamente, a fim de aperfeiçoar para o futuro, com adaptação do objeto do processo e do procedimento se necessário. Para Arenhart, “o conflito estrutural trabalha com a lógica da formação de diversos núcleos de posições e opiniões (muitas delas antagônicas) a respeito do tema a ser tratado”.⁵⁸

Em síntese, o processo estrutural (i) discute um problema estrutural, isto é, um estado de desconformidade numa estrutura, buscando uma transição paulatina para um estado ideal de coisas; (ii) desenvolve-se por meio de um processo bifásico (ou cíclico), com reconhecimento e definição do problema para, após, adotar-se um programa ou projeto de reorganização a ser seguido; (iii) com uma flexibilidade no procedimento; (iv) com possibilidade de alteração do objeto litigioso e utilização de

⁵⁷ FISS, Owen. As formas de justiça. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 63.

⁵⁸ ARENHART; Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART; Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 1124.

cooperação judiciária; (v) e é marcado pela consensualidade e adaptação do processo.⁵⁹

Por conseguinte, tais características repercutem diretamente na seara processual: a causa de pedir e o pedido devem ser dinâmicos (levando em consideração a complexidade); deve ocorrer uma elevada participação, bem como uma devida representação processual (em razão da multipolaridade); as decisões devem ser progressivas e sucessivas (dada à natureza prospectiva da causa); o juiz com uma postura ativa; e devem ser observados os elementos básicos e intrínsecos ao processo estrutural.⁶⁰ Consequentemente, é possível identificar uma consequência lógica do processo estrutural: a sua mutabilidade fática.

À vista disso, a fim de garantir a efetividade de uma decisão estrutural, o processo deve ser flexibilizado e adequado, bem como devem ser aplicadas técnicas procedimentais para melhor gerenciar a demanda, o que será tratado no tópico a seguir.

2.3 PROCESSO ESTRUTURAL: FASES DE DESENVOLVIMENTO

A fim de modificar a estrutura de uma instituição cujo funcionamento fomenta a violação de direito, é possível observar fases de desenvolvimento do processo sob duas perspectivas: o modelo cíclico e o modelo bifásico.

Na progressão cíclica, observa-se seis fases de desenvolvimento. *Primeiro*, há um diagnóstico da situação da estrutura, seja ela uma instituição, uma política ou um programa, permitindo-se desde logo a oitiva das partes; *segundo*, elabora-se um plano, por meio de um conjunto de decisões, acordos e medidas entre as partes; *terceiro*, implementa-se o plano de ação; *quarto*, avalia-se os resultados do plano implementado; *quinto*, reelabora-se o plano, se necessário; *sexto*, inicia-se novamente o ciclo, com um diagnóstico do plano e implementação de um plano revisto.⁶¹

⁵⁹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 16ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 586.

⁶⁰ COTA, Samuel Paiva. **Do pedido e da participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais**. Orientador: Prof. Dr. Leonardo Silva Nunes. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto. Escola de Direito, Turismo e Museologia, Departamento de Direito, Programa de Pós Graduação Novos Direitos, Novos Sujeitos, Ouro Preto, 2019. p. 77.

⁶¹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 69.

Já no modelo bifásico, na primeira fase, contata-se o estado de desconformidade e profere-se uma decisão com metas a serem atingidas; na segunda fase, implementam-se as metas que foram decididas, a partir de uma série de medidas. Assim, o procedimento assemelhar-se-ia com o processo falimentar, visto que neste há duas fases bem delineadas: a primeira, a qual certifica-se do estado de falência (existência de um problema estrutural); e a segunda, a qual adotam-se medidas para o pagamento da dívida da massa falida (plano de ação).⁶²

Desse modo, depreende-se que o processo estrutural – seja ele realizado através de um modelo cíclico ou bifásico – possui como escopo reorganizar uma entidade por meio de decisões ou providências, verificando-se, ao longo do processo, se estão sendo aptas a solucionar o litígio em questão.

No entanto, o maior problema é justamente realizar a adequação do processo para que esse modelo do processo estrutural seja implementado, tendo em vista que todo o processo foi pensado para resolver litígios pretéritos e duais – em contraposição ao litígio estrutural, que é prospectivo e multipolar, bem como mutável.⁶³ Assim, é necessário que todos se esforcem para viabilizar que a demanda seja tratada de maneira estrutural: as partes, o juiz, os terceiros e a sociedade afetada e envolvida. Essas dificuldades processuais, entretanto, não podem ser óbices à devida tutela jurisdicional, conforme ensinamento da Ministra Nancy Andrighi, do Superior Tribunal de Justiça:

Se é verdade que ainda não há, entre nós, a cultura e nem tampouco o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não é menos verdade que não pode e não deve o Poder Judiciário, em razão disso, negar a tutela jurisdicional minimamente adequada, resolvendo questões de magnitude social, política, jurídica e cultural, de modo liminar ou antecipado, sem instrução ou participação, ao simples fundamento de que o Estado não reuniria as condições necessárias para implementação de políticas públicas e ações destinadas a resolução, ou ao menos à minimização, dos danos

⁶² DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART; Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 474-475.

⁶³ “Não obstante, é importante frisar a insuficiência (ou inadequação) de construções (re)correntes, porque elas embasam a estruturação do processo civil e, portanto, têm implicações importantes para o presente trabalho, na medida em que não há como utilizar sua conformação tradicional para lidar com os casos estruturais. Em outros termos, o modelo bipolarizado de processo se assenta em certa noção de jurisdição (ou ao menos em uma linha de noções), e, se suas bases não forem trocadas, será difícil construir um processo coletivo-estrutural” [FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart. 2015. 213 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2015. p. 67].

decorrentes do acolhimento institucional de menores por período superior àquele estipulado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.⁶⁴

Nesse contexto, é de extrema relevância examinar qual trajetória pode ser percorrida para melhor condução de um processo estrutural, a fim de prestar uma tutela jurisdicional mais adequada a efetivar direitos fundamentais. Isso porque, há alguns processos que a adoção de medidas estruturais se dá um longo tempo após o ajuizamento da demanda, razão pela qual a violação de direitos continua se perpetuando durante esse lapso temporal.

A título de exemplo, foi examinada a Ação Civil Pública nº 2008.40.00.002529-9, a qual tramita no 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Piauí, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.⁶⁵ Cuida-se de um litígio envolvendo um complexo problema de saúde pública em razão da migração populacional em busca de atendimento oncológico em outros entes federativos. A demanda tramita em Teresina/PI, referência de saúde no norte do país, razão pela qual diversas pessoas de cidades e estados diferentes buscam atendimento do serviço do Sistema Único de Saúde (SUS) da capital. No entanto, os hospitais começaram a recusar os atendimentos, em virtude da Portaria nº 39/2006 do Ministério da Saúde, a qual dispunha que apenas os estados que não possuíssem serviços de alta complexidade poderiam transferir seus pacientes a outros entes da federação.⁶⁶

Assim, centenas de processos individuais foram ajuizados por usuários do SUS, os quais tiveram deferimento liminar para conceder a realização do tratamento de saúde em Teresina/PI. Em 2008, o Ministério Público Federal ajuizou a ACP

⁶⁴ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. Recurso Especial nº 1.854.842. Órgão julgador: Terceira Turma. Relatora: Min. Nancy Andrichi. Julgamento: Brasília, 02 de junho de 2020.

⁶⁵ OLIVEIRA, Antônio Francisco Gomes de. **Demandas estruturais e o direito à saúde: o caso da migração populacional do Maranhão para o Piauí em busca de atendimento oncológico**. In: MARTINS, Leonardo Resende; et. Al. Demandas estruturais e litígios de alta complexidade [recurso eletrônico]: casos práticos analisados no mestrado da Enfam. Coord. Antônio César Bochenek. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade.pdf>. Acesso em: 28/02/2023.

⁶⁶ Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 39, de 06 de fevereiro de 2006. Art. 6º Determinar que somente os estados com ausência de serviços nas especialidades de Cardiologia, Oncologia, Ortopedia, Neurocirurgia e Epilepsia, poderão efetuar solicitação na CNRAC, de acordo com o Anexo II desta Portaria, revogando o artigo 5o da Portaria SAS/MS nº 589, de 27 de dezembro de 2001. Parágrafo Único – Quando da necessidade da utilização de procedimentos nas especialidades contempladas na CNRAC cuja oferta seja existente na UF solicitante, mas insuficiente, a solicitação só será possível após a avaliação técnica da insuficiência pelo Ministério da Saúde. Esta avaliação será solicitada formalmente e endereçada à Coordenação-Geral de Regulação e Avaliação – CGRA/DRAC/SAS/MS que procederá a análise da pertinência do pleito respondendo no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias.

supramencionada, a fim de combater a recusa do atendimento hospitalar de pacientes de outros entes da federação, para garantir o acesso à saúde aos cidadãos, assegurado no art. 196 da Constituição da República, com pedido de antecipação de tutela para a promoção do acesso amplo e irrestrito dos usuários do SUS aos serviços de saúde necessários.

A tutela foi indeferida em 2008; os entes requeridos (União, Estado do Piauí e Município de Teresina) apresentaram defesas; o processo foi suspenso por pedido da União em 2010; em 2011, a Defensoria Pública da União solicitou intervenção litisconsorcial; em 2012, após a suspensão, a União informou que a Portaria que amparou a ACP fora revogada e, por isso, pugnou pelo julgamento do processo sem resolução de mérito por perda de objeto e, no mérito, a improcedência da ACP. Somente em 2014 o processo foi saneado, momento em que a magistrada afirmou que “a despeito de todas as oportunidades de acordo, o conflito não se resolveu, prejudicando os pacientes” e adotou diversos encaminhamentos, de cunho estrutural, a fim de propor medidas para cessar a violação do direito à saúde dos cidadãos.

O processo segue até os dias atuais, cuja movimentação diz respeito acerca de “inspeção ordinária anual”.⁶⁷ Isto é, as medidas seguem sendo revisadas e novos planos de ação podem, via de regra, ser implementados. No entanto, ressalta-se que, no ínterim de 2008 (propositura da ação) a 2014 (saneamento do processo), cerca de 6 anos, as recusas de atendimento com a consequente violação do direito à saúde das pessoas continuaram ocorrendo. Nessa senda, se as medidas fossem tomadas desde a origem da demanda, é muito provável que o deslinde da controvérsia tivesse sido mais eficiente.

Em vista de situações como essa, Edilson Vitorelli propõe caminhos possíveis quanto à elaboração da petição inicial, a condução do processo estrutural, a decisão e a implementação de medidas estruturais,⁶⁸ as quais serão expostas na sequência.

No que diz respeito à petição inicial do processo estrutural, é possível que ela seja elaborada seguindo algumas premissas, a fim de que as medidas estruturantes sejam adotadas desde o início do processo, quais sejam: (i) definição do grupo afetado e dos subgrupos relevantes, demonstrando quais são afetados de maneira mais

⁶⁷ Movimentação disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 05/03/2023.

⁶⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 249-533.

intensa e quais de maneira menos intesa; (ii) realização de oitiva dos subgrupos, para que seus interesses e opiniões sejam identificados; (iii) representação adequada dos diversos subgrupos, cuja dimensão será proporcional ao impacto sofrido; (iv) elaboração de um pedido estrutural, o qual inclui pedido de elaboração de um plano de transformação estrutural (podendo ser realizado pelo autor, réu, juiz, terceiro imparcial ou até mesmo um interventor judicial), pedido de implementação desse plano, pedido de fiscalização, pedido que o plano seja mantido por tempo determinado, pedido de revisão periódica do plano.

No momento da postulação, talvez seja impossível saber todas as medidas possíveis e necessárias para fazer cessar a violação de um direito,⁶⁹ razão pela qual a petição inicial deve ser interpretada conforme a boa-fé⁷⁰ e seus requerimentos devem encabeçar um debate entre as partes para a melhor solução do problema. Ainda, durante o andamento do processo, deve ser possibilitado ao autor

adequar sua pretensão à realidade posta, concreto do caso em análise, sob pena de violação do direito fundamental ou o valor público defendido no processo a bem de uma fria e absoluta correspondência entre o provimento judicial final e o pedido.⁷¹

Proposta a ação, o juiz possui um papel de extrema relevância, pois cabe a ele a condução do processo.⁷² Dessa forma, a prestação jurisdicional deverá ter três funções norteadoras: a consequencialista, a estratégica e a mediadora.

Consequencialista é a postura do magistrado que pondera diversas questões no momento de decidir e de conduzir o processo, relativas aos efeitos

⁶⁹ “A título de exemplo, volta-se aos casos dos danos ambientais de amplitude regional ou nacional: é verdadeiramente impossível em alguns desses eventos prever qual seria o pedido, ou os pedidos, adequado para o processo quando nem mesmo se tem a correta dimensão do prejuízo social, econômico e cultural do dano. Às vezes, até a causa de pedir se apresenta obscura, a ponto de demandar uma análise técnica prévia para ser delimitada” [FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. **Meios atípicos de execução e o cumprimento de sentenças estruturais: entre a legitimidade constitucional e a efetividade**. Orientador: Prof. Dr. Leonardo Silva Nunes. 2019. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto, Escola de Direito, Turismo e Museologia, Departamento de Direito, Programa de Pós Graduação Novos Direitos, Novos Sujeitos, Ouro Preto, 2019. p. 26].

⁷⁰ Código de Processo Civil. Art. 322. O pedido deve ser certo. [...] § 2º A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.

⁷¹ COTA, Samuel Paiva; NUNES, Leonardo Silva. Medidas estruturais no ordenamento jurídico brasileiro: os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 217, p. 243-255, jan/mar, 2018.

⁷² “Talvez o ponto negativo mais importante da atuação judicial estrutural seja a necessidade de um bom juiz. Nem todos os juizes têm as habilidades ou mesmo a disposição para conduzir um processo estrutural apropriadamente. São necessárias muitas audiências, debates em formatos incompatíveis com a dinâmica tradicional de audiências judiciais e aquisição de conhecimento em outras áreas do saber” (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 539-540).

materiais da decisão sobre a sociedade, a complexidade do litígio, a dificuldade de implementação dessa decisão, a rigidez dos procedimentos, no âmbito tanto judicial quanto administrativo, e os interesses envolvidos no conflito, entre outras. A função estratégica está ligada à postura do magistrado no momento da execução da decisão, envolvendo a reforma da estrutura de um ente ou a implementação de determinada política pública, por exemplo, porque a satisfação da decisão depende diretamente da criação de planos de atuação flexíveis e objetivos e da cooperação entre os magistrados (art. 69 do CPC), incluindo uma atividade mediadora entre as partes, o que acaba por desembocar na terceira função judicial, a mediadora.⁷³

Isto é, mesmo que exista um problema em determinada estrutura, culminando em violações constitucionais a diversos subgrupos, cuja solução somente será efetiva com a reorganização dessa determinada estrutura, “um processo judicial jamais será estrutural se o juiz não estiver disposto a tanto”.⁷⁴ Nesse contexto, Edilson Vitorelli elucida a questão:

Ainda que o pedido seja estrutural, ele pode simplesmente determinar que as partes produzam provas quanto à necessidade de mudanças e, convencendo-se, condenar o réu a apresentar o plano. Apresentado o documento, o juiz ouve o autor e usa a posição para arbitrar as divergências. Definido o documento, ele determina a implementação do plano e, ao final, de posse dos relatórios, dá por cumprida a condenação. Em uma situação limite, um magistrado poderia conduzir um processo do início ao fim, sem nenhuma audiência. Poderia determinar uma providência de reestruturação sem conduzir um acompanhamento efetivo.⁷⁵

Em um cenário ideal, o magistrado conduzirá o processo de acordo com os pressupostos relevantes e intrínsecos a esse tipo de litígio, isto é, (i) uma instrução inclinada a verificar quais fatores provocam o litígio; (ii) uma condução dialógica e cooperativa entre as partes do processo; (iii) um desenvolvimento de medidas que sejam aptas a melhorar as condições litigiosas.

No entanto, não há como dividir o processo estrutural em fase de conhecimento e fase de execução,⁷⁶ em razão de sua mutabilidade fática, tornando-o incompatível

⁷³ COTA, Samuel Paiva. **Do pedido e da participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais**. Orientador: Prof. Dr. Leonardo Silva Nunes. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto. Escola de Direito, Turismo e Museologia, Departamento de Direito, Programa de Pós Graduação Novos Direitos, Novos Sujeitos, Ouro Preto, 2019. p. 79.

⁷⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 540.

⁷⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 337.

⁷⁶ “É sabido que ‘conhecimento e execução são atividades que podem ser desempenhadas ao longo do processo’, e, de modo geral, não é viável que haja ou deva haver uma nítida separação, isto é, que cada uma tenha seu “momento próprio” nos litígios estruturais. Entrelaçam-se. O cenário é mais dinâmico e o uso de cada uma dessas atividades deve acompanhar a dinamicidade, caso não se queira que o resultado visado seja ineficaz ou, até mesmo, acabe trazendo problemas ainda maiores. Assim, havendo uma sentença no processo coletivo-estrutural, ela não adquire seu significado clássico. É ela,

com a estabilização da demanda, preclusão e coisa julgada.⁷⁷ A decisão de um processo estrutural nunca é algo finalizado, visto que está em constante remodelação. Se existisse uma decisão final do processo, tornar-se-ia impossível fiscalizar o plano de ação, tampouco avaliar quais foram resultados gerados, nem mesmo reelaborar o plano se necessário.⁷⁸ Assim, se um litígio estrutural fosse integralmente julgado e, somente após, implementado, seria provavelmente injusto ou ineficaz, na medida em que aquela realidade julgada já teria sido modificada com o transcorrer do tempo.

Nesse sentido, explica Charles Pachciarek Frajdenberg:

Os programas para solução das falhas estruturais são analisados periodicamente com modificações constantes, em um método de tentativa-e-erro, o que é incompatível com a estabilização rigorosa da demanda. É um processo gradual, que exige contínuas reavaliações e reajustes. Por vezes determinados problemas só são visualizados após a implementação de um programa de ação para resolução de problemas anteriormente descrito. Ou seja, são revelados outros problemas, que necessitam de novas soluções. Os problemas e soluções são relidos e redescobertos ao longo do processo, não existindo uma ordenação lógica temporal entre problemas, soluções e decisões.⁷⁹

Por conseguinte, o que ocorre são sucessivas decisões judiciais, de acordo com a realidade fática e as necessidades de implementação de medidas a fim de cessar a violação de um direito. O fenômeno pode ser definido como “decisões em

como repetido diversas vezes ao longo deste trabalho, o “pontapé inicial”, com, posteriormente, diferentes ciclos de decisões ou negociações” [FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart. 2015. 213 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2015. p. 185].

⁷⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 355.

⁷⁸ Ao pensar num litígio de deslocamento populacional geográfico, em decorrência da implantação de uma hidrelétrica, mesmo que as partes envolvidas concordem na alteração do local da cidade, somente após a efetiva transferência populacional poder-se-ia verificar todas as consequências da medida. É inviável, portanto, definir quais serão os aspectos negativos e positivos da nova realidade social dessa população com base em prognósticos. Isto é, a passagem do tempo, no caso dos litígios estruturais, importará na alteração da realidade dos fatos. Por isso a importância de um acompanhamento judicial ao longo de toda a implementação do plano de ação. (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 356)

⁷⁹ FRAJDENBERG, Charles Pachciarek. **A efetivação de medidas estruturantes pelo Supremo Tribunal Federal em processos de competência originária**. Orientador: Prof. Dr. Alexandre Reis Siqueira Freire. 2022. 102 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2022. p. 80.

cascata”⁸⁰ ou “decisões em espiral”,⁸¹ cujos significados são parecidos: decisões sucessivas e progressivas, a fim de reexaminar o contexto fático, revisando as decisões já tomadas e buscando implementar a tutela judicial mais adequada para solucionar o caso concreto. Assim, a rigor, o processo estrutural não é decidido com a prolação de uma única decisão,⁸² mas sim diversas microdecisões importantes para o deslinde da controvérsia.

Oportuno ressaltar que existem diversas técnicas procedimentais que poderão ser adotadas para assegurar as premissas do processo estrutural, sobretudo no que tange à construção de um ambiente participativo e dialógico. Veja-se, por exemplo: a realização de audiências públicas, a consulta a órgãos técnicos, a admissão de *amicus curiae*, a promoção da consensualidade e da cooperação, o incentivo a maior publicidade das medidas adotadas e a utilização de calendário processual.

Com efeito, considerando as diversas formas de flexibilização e adequação do processo, assim como as incontáveis técnicas processuais aplicáveis, é possível aferir a existência de diversos ritos possíveis para a consolidação do processo estrutural. Nessa senda, “variando o objeto da ação, variam também as adaptações procedimentais necessárias à proteção do bem da vida”.⁸³

⁸⁰ “Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão [...] outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da ‘decisão-núcleo’, ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. Não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhante à negociação e à mediação” (ARENHART, Sérgio Cruz. *Decisões estruturais no Direito Processual Civil brasileiro*. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 38, n. 225, p. 389-410, novembro, 2013).

⁸¹ “a dinâmica do processo estrutural é mais parecida com um espiral de decisões do que com uma cascata. É que não há apenas avanços, com a incorporação de temas novos, mas também revisões de decisões já tomadas, para incrementá-las ou corrigir-lhes os rumos, na hipótese de se mostrarem equivocadas ou insuficientes. Isso exige que se pense em decisões parciais de mérito nas quais fique expressamente consignada uma cláusula rebus sic standibus, ressaltando a possibilidade de que seu teor seja revisto, caso as evidências que derivem da continuidade do litígio demonstrem o seu equívoco” (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 409).

⁸² “o direito a ser realizado não se concretiza pelo proferir isolado da sentença pelo juiz, mas sim por ato deste que, ao invés de condenar ou restringir diante da provocação do demandante, fixará em que dimensão o direito foi devidamente violado e, conseqüentemente, quais foram os eventuais prejuízos ao texto constitucional. Feita essa demarcação, será possível traçar alguns meios para que o direito fundamental violado possa ser reparado” (PINTO, Henrique Alves. *A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 545)

⁸³ VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 650.

Por isso, se faz necessário a identificação da natureza do litígio, a fim de conformá-la de maneira a melhor tutelar o direito material. Isso porque “não se despolui da mesma forma que se implementa vagas em creches públicas”.⁸⁴ Isto é, o processo estrutural nem sempre seguirá a mesma lógica, nem terá as mesmas necessidades. Tais aspectos se tornam ainda mais relevantes pois, na maior parte das vezes, os processos estruturais buscam a tutela de um direito fundamental, cuja violação causa enormes prejuízos à sociedade.

⁸⁴ JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais: bases de uma possível construção. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 857.

3 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E O PROCESSO ESTRUTURAL

Todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, sendo dever do poder público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo,⁸⁵ fundado no princípio da solidariedade, ligado ao direito fundamental à vida e à proteção da dignidade da vida humana. Trata-se de princípio que se concretiza com a manutenção de um bom equilíbrio ambiental, ou seja, sem alterações significativas provocadas pelo homem. Para assegurar a efetividade desse direito, a Constituição da República enumerou uma série de incumbências ao Estado, as quais foram regulamentadas pela Lei Federal nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

Na revisão bibliográfica realizada no capítulo antecedente, foi visto que o processo coletivo estrutural busca resolver um litígio estrutural, por meio da reorganização de uma estrutura, seja ela uma instituição, uma política, ou um programa. Isso na medida em que se verifica o mau funcionamento dessa estrutura, o qual provoca uma violação à norma constitucional. Por conseguinte, há diversos casos no Brasil em que se busca tal reestruturação para tutelar o meio ambiente. O caso mais emblemático é o do desastre de Mariana, tendo em vista que o rompimento da barragem de Fundão originou a catástrofe ambiental e evidenciou o cerne do problema: a desorganização nas atividades de fiscalização pelo poder público.⁸⁶ Dessa forma, é possível observar essas características estruturais em outros processos, os quais devem ser tratados adequadamente.

Nesse sentido, analisar-se-á a Ação Civil Pública nº 5014215-16.2016.4.04.7200, realizando um exame do seu contexto fático, da sua condução processual, da sentença e dos recursos e fase de cumprimento da sentença. Após, demonstrar-se-á os resultados, por meio de um cotejo com a teoria do processo estrutural, bem como apresentar-se-á perspectivas para o caso concreto.

⁸⁵ Constituição da República, art. 225.

⁸⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 79.

3.1 O MANGUEZAL DO ITACORUBI: CONTEXTO FÁTICO

O Município de Florianópolis/SC está parcialmente localizado numa ilha, possuindo uma grande diversidade de ecossistemas, como a floresta atlântica, dunas, restingas e o manguezal. Cerca de 30% da área da cidade é protegida por 20 unidades de conservação, segundo a Fundação Municipal de Meio Ambiente (FLORAM), das quais 9 são de responsabilidade municipal.⁸⁷

A Ação Civil Pública que será analisada possui como objetivo a proteção de uma área de proteção ambiental, em que deveria ter sido instituído o Parque Municipal do Manguezal do Itacorubi – cuja criação remonta ao ano de 2002, acarretando diversos impactos ambientais e de saúde para a população. Assim, para fins de contextualização, destaca-se a importância do manguezal:

O Bioma Mata Atlântica compreende o ecossistema de manguezal, que se desenvolve nos estuários dos rios, os quais tem suas nascentes na Costa Atlântica, desaguando na zona costeira brasileira. O manguezal é uma área de transição do ambiente marinho e o terrestre, onde todas as áreas de ocorrência são protegidas pela legislação federal, apresentando como características principais de flora, várias espécies de mangues. Apresenta também uma fauna diversificada, desempenhando uma função ecológica importantíssima, berçário de inúmeras espécies marinhas, favorecendo economicamente as populações costeiras. Para HUBER (2004) a fauna e a flora de áreas litorâneas, onde estão incluídos os manguezais, representam significativa fonte de alimentos para as populações humanas. Os estoques de peixes, moluscos e crustáceos apresentam expressiva biomassa, constituindo excelentes fontes de proteína animal, com elevado valor nutricional.⁸⁸

Dessa forma, o manguezal possui um papel essencial, sobretudo por ser o local onde diversas espécies da fauna e da flora vivem, bem como por ser responsável pela manutenção da comunidade pesqueira. Ademais, uma função importante desse ecossistema é a mitigação dos efeitos de inundações, visto que absorve as águas da chuva.

Embora a indiscutível importância das unidades de conservação e, notadamente, as relevantes atribuições do manguezal, a falta de fiscalização e a falta

⁸⁷

Disponível

em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/floram/index.php?cms=unidades+de+conservacao+em+florianopolis&menu=5&submenuid=800>. Acesso em: 15/03/2023.

⁸⁸ VIEIRA, Sálvio José. **Transdisciplinaridade aplicada à Gestão Ambiental de Unidade de Conservação**. Estudo de Caso: Manguezal do Itacorubi, Florianópolis/SC. Sul do Brasil. Orientador: Carlos Loch. 2007. 205 f. Tese (Doutorado) – Centro Tecnológico, Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil, Florianópolis, 2007.

de plano de manejo⁸⁹ permitem e viabilizam a crescente poluição e degradação ambiental. Inclusive, em rápida pesquisa jurisprudencial,⁹⁰ é possível notar o ajuizamento de dezenas de Ação Civil Públicas contra o Município de Florianópolis e outros, as quais visam proteger o meio ambiente, indicando problemas estruturais quanto à fiscalização e conservação ambiental.

3.2 ANÁLISE DE CASO: O MANGUEZAL DO ITACORUBI

Para investigação do caso foi realizada uma análise documental da Ação Civil Pública nº 5014215-16.2016.4.04.7200,⁹¹ objetivando extrair (i) os indícios de que o litígio em comento possui as características de um litígio coletivo irradiado estrutural; (ii) os indícios da conformação processual, verificando se ocorreu ou não flexibilização e adequação na demanda; e (iii) os indícios de que as decisões foram (in)eficazes. Essas categorias de análise foram construídas tanto a partir da teoria do processo coletivo estrutural, quanto a partir da própria leitura dos documentos, dialogando a teoria com os fatos. Por meio disso será possível, no momento da interpretação dos resultados, inferir se a condução diferenciada seria mais adequada ao caso concreto.

Cuida-se da ACP nº 5014215-16.2016.4.04.7200/SC, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em 06/06/2016, contra a União, o Município de Florianópolis, a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM), a Companhia Melhoramentos da Capital (COMCAP) e a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), com o fito de recuperar o Manguezal do Itacorubi.

⁸⁹ Lei Federal nº 9.985/2000, art. 2º, XVII: plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade

⁹⁰ Em breve busca jurisprudencial no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com o texto de ementa contendo “área de preservação ambiental”, “ação civil pública” e “Município de Florianópolis”, foi possível encontrar 39 documentos. Grande parte destes buscam a tutela ambiental, sobretudo em razão de construções irregulares e ausência de saneamento básico. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=%201>. Acesso em: 06/03/2023.

⁹¹ Todas as movimentações processuais podem ser consultadas por meio da chave 603907021516, consultando o link: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&strSecao=S_C&selForma=NC. O acesso se deu mediante atendimento via balcão virtual da Justiça Federal, cadastrado sob o nº 004808913.

A ACP foi ajuizada para proteger dois direitos fundamentais: o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225 da CRFB)⁹² e o direito à saúde (art. 196 da CRFB).⁹³ Isso porque o Manguezal é caracterizado como Área de Preservação Permanente, como previsto no Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012) e na Resolução nº 303/2002 do CONAMA; bem como integra a zona costeira do estado de Santa Catarina, motivo pelo qual deve ser observado o §4⁹⁴ do art. 225 da CRFB e, conseqüentemente, a Lei nº 7.661/1988.⁹⁵

Com efeito, a poluição de águas está intrinsicamente ligada com as condições de saúde pública, sobretudo no que tange ao saneamento básico da região. A consequência das entidades competentes se omitirem e colaborarem com a degradação da bacia hídrica são os prejuízos de saúde para a população da cidade e para a região diretamente afetada. Cabe ressaltar que, além de tudo isso, estão sendo permitidas construções e ocupações na região do manguezal, mesmo sem a possibilidade de ligação com a rede de esgoto pública. Por isso, são criadas redes de esgotos privadas, aumentando a poluição na bacia e afetando os cursos d'água e suas margens (faixas de matas ciliares).

Observa-se, então, o interesse de várias pessoas na lide: além de toda a coletividade,⁹⁶ também há interesse dos moradores da região, os quais sofrem não só com problemas de saneamento básico como também com enchentes;⁹⁷ todos os

⁹² Constituição da República, art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁹³ Constituição da República, art. 196: A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

⁹⁴ Constituição Federal, art. 225, §4º: A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

⁹⁵ A Lei nº 7.661/1988 instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PGNC), regulamentada pelo Decreto nº 5.300/2004, o qual dispõe sobre as políticas públicas que devem ser adotadas na zona costeira.

⁹⁶ Isso porque o direito ao meio ambiente equilibrado e à saúde são direitos difusos, na medida em que são indivisíveis e de titularidade indeterminada, na forma do art. 81, parágrafo único, I, do CDC.

⁹⁷ Dos documentos que instruem a inicial, é possível verificar a insatisfação dos moradores dos entornos da região no que tange a “possibilidade de enchentes diante de chuvas fortes principalmente quando coincidentes com maré alta, em virtude do assoreamento e falta de limpeza dos rios e canais que cruzam a região”. O seguinte trecho explica a insatisfação dos moradores: “Preservemos o Manguezal, mas preocupamo-nos em defender as milhares de pessoas que habitam toda a nossa região. O Manguezal do Itacorubi é o grande pulmão verde da área urbana de Florianópolis (talvez o único) e queremos que seja preservado. Mas, acima de tudo, preocupamo-nos com nossa própria vida e de nossas famílias, tanto quanto com o patrimônio que com muito sacrifício adquirimos” (Evento 1, Denúncia 7, p. 2).

moradores de Florianópolis, visto que as enchentes seguramente atrapalham o trânsito da cidade em dias de chuva; interesse de construtoras, as quais buscam alvará de licenciamento da região; interesse dos futuros moradores, os quais compraram imóveis dessas construtoras, dada a vontade de querer morar na região; interesse de criadores de equinos e cabras da região, visto que a pastagem dos animais produz impactos na área.⁹⁸

Ainda, destaca-se que ACP foi proposta contra:

A União, por se tratar de bem público, conforme art. 20, III, da Constituição da República, e, por esse motivo, ter responsabilidade. No entanto, a União solicitou a inversão do polo da demanda (Evento 183), tendo o MPF concordado (Evento 310), uma vez que a União colaborou com o processo. Na sentença, foi decidido, então, a inversão do polo da União do passivo para o ativo;

O Município de Florianópolis, por ser sua responsabilidade a preservação ambiental do local, sobretudo no que tange à vigilância sanitária dos bairros. Ainda, a omissão se dá pela falta de implementação do Decreto nº 1.529/2002,⁹⁹ que prevê a criação e gestão do Parque Municipal do Manguezal do Itacorubi;

A FLORAM, uma vez que autorizou diversas intervenções no curso d'água (desassoreamento), culminando em poluição em razão das canalizações clandestinas, além de processos erosivos nas margens e aniquilamento da fauna e flora. Ainda, por não implementar uma solução para as constantes inundações na região;¹⁰⁰

A COMCAP, responsável pela limpeza pública do município, pois foram feitas diversas intervenções danosas nos cursos d'água, sem qualquer estudo adequado para tanto;¹⁰¹

A CASAN, responsável pelo saneamento do município, levando em consideração que há grave omissão no que tange às estruturas da região, visto que

⁹⁸ Conforme Relatório Técnico nº 008/2008 da FLORAM (Evento 1, OFIC12, p. 12-16).

⁹⁹ O Decreto Municipal nº 1.529/2002 criou o "Parque Municipal do Manguezal de Itacorubi", sendo alterado pelo Decreto Municipal nº 24.171/2022.

¹⁰⁰ Segundo art. 4º da Lei Municipal nº 4.645/1995, são finalidades básicas da Fundação, a implantação, fiscalização, administração das unidades de conservação, bem como o controle de padrões de qualidade ambiental relativos à poluição e controle na definição de políticas de limpeza urbana. Além disso, o art. 3º do Decreto nº 1.529/2002 de Florianópolis prevê que compete a FLORAM a guarda, a proteção, a fiscalização e o manejo do Parque do Manguezal Itacorubi.

¹⁰¹ Conforme art. 12 da Lei Complementar 618/2017 do Município de Florianópolis/SC, a qual dispõe sobre a readequação da estrutura jurídica da COMCAP, compete ao órgão a execução dos serviços públicos de coleta, transporte e tratamento de resíduos sólidos, bem como limpeza dos logradouros, vias públicas e da rede hidrográfica.

os bairros não são totalmente ligados à Estação de Tratamento de Esgotos, com redes de coleta privadas sem ligação ao sistema público.¹⁰²

O MPF alegou que vem, durante os anos, buscando, extrajudicialmente, melhorarias ambientais no local, sem êxito, apesar das diversas advertências, reuniões e recomendações com os réus. Sustenta que continuam ocorrendo intervenções danosas na bacia hidrográfica, “sem qualquer programa (política pública) adequado ou estudos que o fundamentem” (Evento 1, p. 11).

O autor pleiteou pedido liminar, a fim de evitar a ocorrência de novos danos, bem como piorar a situação da poluição na região, causando prejuízos irreversíveis ou de difícil recuperação. Requereu, assim, liminarmente, (i) a abstenção de qualquer autorização para intervenção nos cursos d’água da região, salvo projeto precedido de EIV e EIA/RIMA; (ii) a paralisação nos processos de deferimento de alvarás de construção pelo Município, de certificação pela CASAN e de licenciamento ambiental pelo FATMA, de prédios familiares e estabelecimento comerciais, salvo efetiva ligação com a rede de esgoto; (iii) a retomada de licenciamento ambiental do projeto de limpeza e desassoreamento do manguezal e cursos de água, com a devida complementação de estudos ambientais; (iv) o fechamento de todas as canalizações de drenagem pluvial e esgotos irregulares em toda região; (v) a sinalização e proteção, por meio de fiscalização, das faixas de matas ciliares do manguezal; (vi) a fixação de prazo para providências e comprovação das providências de cada pedido postulado, bem como determinação de pena em caso de descumprimento.

Postulou a procedência do feito, a fim de obter:

- 3) a ratificação das medidas liminares e a condenação dos Réus Município e CASAN em obrigações de fazer, consistentes:
 - 3.a) na **recuperação (despoluição) de toda a área de abrangência do manguezal do Itacorubi**, mediante o fechamento dos focos de poluição hídrica (ligações de despejo de efluentes e de extravasamentos de esgoto nos cursos d’água e no sistema de drenagem pluvial) e execução de projeto de manutenção e preservação devidamente licenciado e com base em estudo prévio de impacto ambiental (EIA/RIMA);
 - 3.b) na **regularização/atualização do sistema de canalização de drenagem pluvial da região/bacia hidrográfica** (sistema antigo e obsoleto), para que possa cumprir com suas funções de prevenção de cheias e para que não sirva ao encaminhamento de efluentes de esgoto (canalizações clandestinas no sistema), ou, se esta for a melhor alternativa

¹⁰² A CASAN é uma sociedade de economia mista criada pela Lei nº 4.547/70, tendo por seu objeto, de acordo com o Estatuto Social, dentre outras coisas: executar a política estadual de saneamento básico (art. 3º, I), promover levantamento e estudos econômico-financeiros (art. 3º, II), elaborar projetos de obras de saneamento básico (art. 3º, III), coordenar e executar as obras de saneamento básico (art. 3º, V), promover coleta e destino final de resíduos sólidos (art. 3º, VIII). Disponível em: <https://ri.casan.com.br/governanca-corporativa/estatuto-social/>. Acesso em: 10/03/2023.

técnica, para que esse sistema seja ligado ao sistema público de tratamento de esgotos (ETE Insular);

4) a ratificação das medidas liminares e a condenação dos Réus em obrigações de fazer, consistentes:

4.a) no estabelecimento de um **programa oficial e permanente** de retirada manual de detritos (COMCAP e Município);

4.b) na sinalização de áreas de preservação permanente (União, Município e FLORAM);

4.c) na **fiscalização (FLORAM e SMDU/Município) e combate às intervenções e ocupações** nas áreas de preservação permanente desses elementos hídricos;

4.d) na **recuperação das matas ciliares, manutenção dos cursos d'água e zonas úmidas da bacia hidrográfica e do próprio manguezal** (União, Município e FLORAM);

4.e) na adoção das providências para a **efetiva instalação do Parque Municipal do Manguezal do Itacorubi**, através da concretização de seu projeto inicial, às expensas do Município (medida compensatória não cumprida), da regularização da cessão fundiária (União e Município), da criação do conselho da unidade de conservação e início dos trabalhos para estabelecimento de plano de manejo e zona de amortecimento (FLORAM). (Grifou-se)

Nesse cenário, a pretensão da ACP é notadamente estrutural: é *complexa*, pois há múltiplas maneiras em que poderá ser dada a tutela pretendida; é *conflituosa*, pois há diversos subgrupos com interesses diversos; é *policêntrica*, em razão dos diversos interesses sobrepostos na lide, em que cada decisão produzirá efeitos a todos; é *prospectiva*, em razão da tutela jurisdicional visar uma solução para o futuro (a despoluição ambiental) com, inclusive, estabelecimento de um programa oficial (e, via de regra, duradouro) para a preservação da área de preservação ambiental.

Outro elemento é evidente na presente demanda: o propósito de modificar estruturas dessas entidades burocráticas, porquanto seus comportamentos fomentam a violação de direitos fundamentais, a saber, o direito ao meio ambiente equilibrado e à saúde. É fato incontroverso nos autos a poluição ambiental da área do Manguezal do Itacorubi,¹⁰³ violando, assim, normas constitucionais.

Em que pese o autor não tenha identificado, na exordial, as peculiaridades do processo estrutural, é possível vislumbrar em seus pleitos a adoção de diversas providências que, seguramente, possui objetivo de transformar a maneira de atuação das entidades, a fim de não só despoluir o manguezal, mas mantê-lo preservado, garantindo assim a premissa constitucional. Dessa forma, pondera-se que várias políticas institucionais e práticas reiteradas adotadas pelo Município, pela FLORAM, pela CASAN e pela COMCAP potencializam a causa do conflito, razão pela qual devem ser identificadas e reestruturadas. No entanto, os pedidos foram formulados

¹⁰³ No que pertine à poluição ambiental, não há qualquer contestação dos réus.

de maneira intrincada, sendo difícil aferir de que forma cada ente realizará cada medida, dificultando a atuação jurisdicional.¹⁰⁴

Ajuizada a ação, foi analisada a tutela de urgência, a qual foi deferida nos seguintes termos (Evento 16):

- a) intimar os réus para que se abstenham de autorizar ou proceder qualquer intervenção (mesmo que sob o argumento de limpeza ou desassoreamento) nos cursos d'água da Bacia, em suas faixas ciliares e no manguezal do Itacorubi, bem como nas áreas úmidas que o integram, salvo projeto de desassoreamento devidamente fundamentado em licença ambiental precedida de EIV e EIA/RIMA, consultados os órgãos ambientais federais (ou acordo específico nesta ação),
- b) determinar sejam imediatamente paralisados (até o deslinde desta ação, pelo menos) os processos de deferimento de alvarás de construção (Município), de certificação (CASAN) e de licenciamento ambiental (FATMA) para prédios multifamiliares e estabelecimentos comerciais sujeitos a licenciamento ambiental, na região da Bacia Hidrográfica e Manguezal do Itacorubi, salvo quando efetivamente disponível a ligação do empreendimento em sistema público de tratamento de esgotos em funcionamento com licença ambiental em vigor (ETE, não apenas rede de coleta sem ligação de tratamento),
- c) determinar seja retomado, pelo Município, o processo de licenciamento ambiental, junto à FATMA e com consulta aos órgãos ambientais federais e à União, do projeto ou programa de limpeza e desassoreamento do manguezal e dos cursos d'água, com a necessária complementação dos estudos ambientais e início do estudo e impacto de vizinhança,
- d) determinar sejam lacradas, pelo Município e pela CASAN, todas as canalizações irregulares de despejo de esgotos e de extravasamento de esgoto, em toda a Bacia do Itacorubi, incluindo lançamentos ou equipamentos com risco de lançamento de efluentes em cursos d'água e no sistema de drenagem pluvial, devendo os réus serem obrigados a providenciar, junto aos usuários que contam com essa possibilidade, a ligação de suas construções e equipamentos no sistema público de tratamento de esgotos (rede de coleta já efetivamente ligadas à ETE Insular), sob pena de interdição,
- e) determinar sejam sinalizadas e protegidas por fiscalização específica, pela FLORAM e pela União, as faixas de matas ciliares do Manguezal e dos cursos d'água integrantes da Bacia Hidrográfica do Itacorubi.

Contudo, tais medidas não foram implementadas. Salvo as determinações de não fazer – abstenção de realizar ou autorizar qualquer intervenção nas bacias hidrográficas (“a”) e paralisação de processos de deferimento de alvarás da região (“b”) –, não há notícias de que tenha sido retomado o projeto de limpeza e desassoreamento do manguezal, bem como a complementação de estudos ambientais e de impacto de vizinhança (“c”), nem o fechamento de encanamento de esgotos irregulares na região (“d”), tampouco a sinalização e proteção, mediante

¹⁰⁴ Nesse sentido, “o pedido estrutural faz com que o magistrado analise a possibilidade de determinar um plano para resolver o problema, em vez de, simplesmente, impor que alguém encontre a solução instantaneamente. No entanto, o pedido estrutural não é garantia de uma condução estrutural do processo. Esta depende, fundamentalmente, do juiz”. (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 336).

fiscalização específica, das faixas de matas ciliares e dos cursos d'água da bacia hidrográfica do Itacorubi (“e”).

Feitas essas considerações iniciais, analisar-se-á a condução do processo, a fim de verificar quais foram as ferramentas processuais utilizadas para a tutela jurisdicional, bem como apontar-se-á desdobramentos cabíveis segundo as fases de desenvolvimento propostas pela doutrina.

3.2.1 A condução processual

Após indeferido o pedido da União da conexão do feito com outra ACP (Evento 31), bem como opostos e analisados embargos de declaração da CASAN da decisão liminar (Evento 50 e 97), ocorreu, em setembro de 2016, audiência de conciliação (Evento 112). As partes solicitaram 30 dias para a apresentação conjunta de cronograma para atender o solicitado pelo MPF; contudo, o juiz concedeu o prazo de 15 dias úteis para tanto, bem como determinou a vista do MPF pelo prazo de 10 dias, marcando nova audiência de conciliação. Desse modo, não houve acordo e foi aberto o prazo para contestação.

O juiz decidiu unilateralmente pelo prazo de 15 dias para apresentação de propostas, dando a metade do prazo requerido pelos réus. Embora não se possa saber de que maneira foi conduzida a audiência de conciliação, é possível inferir que não foi exitosa, tampouco tornou um ambiente aberto para o diálogo entre as partes. Além disso, tratando-se de demanda complexa, caberia ao magistrado ponderar a necessidade de um prazo razoável à preparação de um cronograma. Em consequência disso, foram elaboradas propostas rasas, com posterior dilação de prazo.

A CASAN apresentou proposta comprometendo-se a “não mais emitir viabilidade de esgoto até que as redes coletoras entrem em operação” e a “colaborar com o Município no que toca à missão institucional da vigilância em saúde” (Evento 120).

O Município e FLORAM apresentaram parecer técnico, a fim de realizar a implantação do Parque Municipal do Manguezal do Itacorubi, com providências a serem adotadas e um cronograma físico-financeiro dessas atividades. Sugeriram

outras ações paralelas, como a intensificação do programa “Se Liga na Rede”,¹⁰⁵ o retorno do licenciamento ambiental junto ao FATMA/IMA, a vistoria por meio da Secretaria Municipal de Obras e um debate nos autos acerca de um “plano de intervenções para a limpeza dos canais de drenagem e gestão dos cursos d’água do manguezal” (Evento 121).

O MPF manifestou-se, requerendo a transparência dos dados, “para uma eficácia no futuro acordo”, a respeito da rede de coleta de esgotos, unidades habitacionais e usuários ligados ao sistema por parte da CASAN, sobretudo em razão da informação de que existira sistemas privados de rede de esgoto, sem ligação com a estação de tratamento de esgoto. Solicitou a intimação da FLORAM para esclarecer quais medidas de segurança podem ser adotadas para a verificação desses sistemas de privados de esgoto. Postulou a colaboração do FATMA/IMA, bem como a inclusão do ente no polo passivo.

Sustentou, ainda, que a proposta da CASAN é “vaga, não caracterizando um engajamento com o cronograma e detalhamento de ações, razão pela qual deverá ser complementada”. Da mesma forma, afirmou que a proposta do Município e FLORAM não possui qualquer detalhamento, limitando-se a criação do Parque do Manguezal do Itacorubi, a qual é prevista – e não instituída – desde 2002. Por isso, pugnou pela determinação de um plano concreto de despoluição dos cursos d’água e redes de drenagem no prazo de 60 dias, para posterior análise, bem como pela nova realização de audiência de conciliação na segunda quinzena de fevereiro de 2017 (Evento 126).

O primeiro passo para resolver um problema estrutural é diagnosticar o estado da estrutura, a fim de definir os fatores que influenciam para o litígio e, conseqüentemente, realizar um plano que seja apto a resolvê-lo.¹⁰⁶ No caso concreto, essa fase não ocorreu: as partes foram intimadas para apresentar um plano, num período curto de tempo (15 dias), sem sequer saber qual verdadeira origem do problema e quais as práticas institucionais impulsionam a violação da norma. O autor,

¹⁰⁵ O laudo realizado posteriormente por perita elucida tal política pública: “quanto ao Programa Floripa Se Liga na Rede, visa promover a interligação de todos os imóveis (residenciais e comerciais) atendidos por rede pública de esgoto e eliminar as inadequações nas instalações prediais que possam causar prejuízo ao sistema. Logo, as fiscalizações compreendem áreas atendidas pela rede pública de esgoto” (Evento 375, LAUDOCOMPL2).

¹⁰⁶ “A primeira fase do processo estrutural deve ser dedicada à constatação da existência de um problema estrutural. O seu propósito é, uma vez constatado o problema, estabelecer a meta a ser atingida – o estado ideal de coisas” [DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART; Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 474].

percebendo a ineficácia das primeiras medidas, requereu um prazo 4 vezes maior ao inicialmente dado, bem como solicitou uma nova audiência de conciliação para dar andamento ao processo, prezando pela solução consensual.

Todos os pedidos do *parquet* foram acolhidos (Evento 129) e foi designada nova audiência de conciliação somente para 23/05/2017 (Evento 142), 3 meses após a data postulada pelo MPF.

O Município e a FLORAM solicitaram a suspensão do prazo para a contestação, tendo em vista a audiência de conciliação (Eventos 163 e 165); entretanto, o juiz indeferiu o pedido, “pois a conciliação pode ser realizada no decorrer da instrução processual” (Evento 177). A CASAN juntou pedido de reconsideração, rogando pela suspensão processual (Evento 169), sendo indeferido (Evento 171). Assim, apresentou contestação (Evento 173).

Após, a CASAN peticionou, alegando que as partes envolvidas “estavam tentando manter o ambiente favorável a uma conciliação”, razão pela qual solicitaram a suspensão do prazo para contestação, com força nos arts. 334, §2º e 335, I, do CPC, para focar nas propostas para solução do litígio. No entanto, o pedido não foi acolhido pelo juiz na data do prazo final da contestação. Assim, a petição teve objetivo de “fazer um alerta, por uma questão de respeito ao advogado”. Percebe-se, aqui, um certo atrito nos autos - o oposto do que se espera no andamento de um processo estrutural.¹⁰⁷

Quanto ao ponto, seria possível as partes dialogarem e convencionarem sobre a suspensão do prazo processual, na forma do art. 190 e art. 312, II, ambos do CPC. Tal medida poderia ser importante para atender melhor as particularidades da demanda; entretanto, o magistrado decidiu aplicar a lei, seguindo o formalismo processual.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Marcella Ferraro, ao analisar ACP n.º 0132216-49.2002.8.19.0001, concluiu que “mostra-se proveitosa a postura tendente ao diálogo e à colaboração entre os envolvidos, na busca de possíveis soluções para o problema, sem emprego da lógica bipolar, percebendo-se que o conflito não é bilateral e que a dinâmica adversarial não seria adequada à situação concreta” [FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart. 2015. 213 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2015. p. 41].

¹⁰⁸ O formalismo processual nada mais é que o “regulamento da disputa”. Segundo Carlos Alberto Alvaro Oliveira, considera-se “não só a forma, ou as formalidades, mas especialmente a delimitação dos poderes, faculdades e deveres dos sujeitos processuais, coordenação de sua atividade, ordenação do procedimento e organização do processo, com vistas a que sejam atingidas as suas finalidades primordiais” (DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 400-401).

As contestações foram apresentadas pela CASAN e pela FATMA/IMA (Evento 173 e 182), enquanto o Município e a FLORAM deixaram transcorrer o prazo *in albis*. A UFSC ingressou no polo ativo da demanda, como assistente simples do autor (Evento 187). Ou seja, de outubro de 2016 (data em que as rés apresentaram o primeiro projeto) a maio de 2017 (data de audiência) nada foi feito para cessar as graves violações ambientais. O magistrado e o autor quedaram-se inertes, aguardando as requeridas apresentar um plano de ação hábil a resolver a lide.

Assim, foi realizada nova audiência de conciliação, em que foi alertado pelo magistrado sobre “a conveniência da referida forma de solução, seja pela sua maior agilidade, seja pela melhor potencialidade de pacificação do conflito trazido a juízo”, bem como foi concedido o prazo de 60 dias para que as partes chegassem a um acordo (Evento 193).

Embora a CASAN tenha asseverado que “na próxima audiência de conciliação, a Procuradoria do Município irá apresentar ou a comprovação do processo de licenciamento efetivamente restabelecido, ou a justificativa fundamentada documentalmente caso isso não estiver acontecendo” (Evento 121); contudo, não houve qualquer comprovação e tampouco justificativa. Isso só corroborou o fato de que primeira proposta foi insuficiente e, notadamente, não surtiu qualquer efeito prático, assim como reforçou o panorama de que as partes não honram os compromissos assumidos e que não há um controle e fiscalização dos ajustes firmados.

Outrossim, conquanto o juiz tenha advertido às partes acerca da importância da solução consensual, não ocorreu um diálogo frutífero entre as partes, uma vez que o juiz apenas concedeu prazo para que as rés apresentassem acordo. Nesse sentido, não há indícios de um efetivo fomento ao consenso, tampouco à participação e à cooperação das partes para a resolução da controvérsia. Isso porque, verificando a ineficiência da concessão de prazo às requeridas, poderiam ter sido utilizadas outras ferramentas processuais, tanto pelo autor quanto pelo juiz.

Decorrido o prazo concedido, a CASAN informou que lançou licitação de Concorrência Pública Internacional, para contratação de execução de obras civil para ampliação e operação da Estação de Tratamento de Esgoto e bacias D/F (a bacia F refere-se ao entorno do Manguezal), a fim de universalizar o saneamento básico e ajudar na resolução do litígio (Evento 204). A FATMA/IMA acostou aos autos Estudo de Impacto Ambiental (EIA) referente ao desassoreamento do Rio Itacorubi e do Rio

Sertão, sendo documento datado de 2008. O Município de Florianópolis e a FLORAM informaram acerca das reuniões realizadas com a UFSC, a fim de propor um acordo nos autos, sobretudo no que diz respeito a regularização do Parque Municipal, juntando um “Levantamento Topográfico Planialtimétrico do Manguezal” e relatório final, sendo documento datado de maio de 2016, e solicitaram prazo de mais 45 dias para proposta de acordo.

Isto é, após mais de um ano do ajuizamento da ação, as partes rés juntaram documentos seguramente antigos, que poderiam ter sido carreados no início do processo. A ausência de cooperação, por conseguinte, é evidente. Ainda, solicitaram mais 45 dias para apresentar um acordo, sendo o pleito deferido pelo magistrado (Evento 241). Ao total, foi concedido o prazo de 180 dias para apresentação de acordos e nenhuma medida foi instituída na região para a despoluição ambiental.

Diante disso, a UFSC informou que aguardava posicionamento da FLORAM, indicando a inércia do órgão frente as tratativas que até então estavam sendo realizadas (Evento 253). Já o Município informou que não chegou nenhuma proposta de conciliação, requerendo o prosseguimento do feito (Evento 257). A FLORAM juntou Parecer Técnico, realizado pela própria Fundação, sobre a possibilidade de cessão de uso do Manguezal do Itacorubi, documento enviado para UFSC (Evento 259).

Em que pese as partes não estivessem obtendo providências possíveis para a melhora da condição ambiental da região, estavam – aparentemente – buscando a solução da lide, na medida em que solicitavam prazos e informavam seus movimentos. A partir desse ponto do processo o cenário muda, sendo flagrante a desídia das partes para a resolução da controvérsia.

Por conseguinte, o MPF pugnou pelo prosseguimento da ação, dada a ausência de proposta concreta de acordo pelos réus. Sustentou que a FLORAM limitou-se a acostar documentos antigos, os quais não surtiram efeitos na realidade e que “o feito voltou à estaca zero de desenvolvimento” (Evento 265). Atenta-se, aqui, que essa petição possui aspectos semelhantes com aquela juntada no Evento 126, uma vez que ambas expõem a ineficácia dos movimentos das rés – a primeira, datada de novembro de 2016, a segunda, de março de 2018.

Apesar de verificar tal ineficiência dos requerimentos, o MPF também não buscou alternativas para a solução da lide. Poderia, por exemplo, requerer documentos específicos para propor um plano de ação ou solicitar a fiscalização das liminares concedidas, dentre outras possíveis providências. Assim, a letargia da ação

é responsabilidade também do MPF, sobretudo porque ficou solicitando e esperando uma proposta que – provavelmente – jamais ocorreria.

Ao analisar a ACP nº 5011188-59.2015.4.04.7200,¹⁰⁹ o magistrado decidiu pela conexão entre as demandas, com arrimo nos arts. 55, §§ 1º e 3º, 58 e 59, todos do CPC (Evento 269). Decidiu-se, assim, que finalizada a perícia da ação conexa, as partes seriam intimadas para alegações finais e o processo concluído para sentença (Evento 282). Em agosto de 2018 foi determinada a suspensão do processo, a fim de aguardar o laudo pericial que estava sendo realizado na ação conexa (Evento 323).

Desse modo, foi realizado o traslado do laudo técnico (Evento 330), em que as partes postularam a complementação do estudo, a qual foi apresentada 4 meses depois, em agosto de 2019 (Evento 375). Os réus somente foram intimados para alegações finais em novembro de 2019 (Evento 404), as quais foram apresentadas entre dezembro de 2019 a fevereiro de 2020 (Eventos 412, 414, 415, 417, 418).

3.2.2 A sentença

Tão somente em abril de 2021 – 1 ano e 2 meses após concluso para sentença - o juízo julgou o pleito parcialmente procedente. De início, foi afastada a conexão com a ACP nº 5011188-59.2015.4.04.7200, utilizando-se os laudos periciais como prova emprestada, conforme art. 372 do CPC.¹¹⁰

Preliminarmente, foi homologada a desistência da ação contra a União, procedendo sua migração para o polo ativo da lide; foi reconhecida a ausência de legitimidade em relação a FATMA/IMA, excluindo-a do processo; e foi acolhido parcialmente o pedido de ilegitimidade passiva do CASAN, somente no que tange a oclusão dos esgotos informais.

No mérito, restou incontroversa a poluição do Manguezal do Itacorubi, sobretudo em razão dos laudos juntados, bem como da ausência de impugnação dos réus quanto ao ponto. Isto é, todas as partes têm ciência da situação de degradação ambiental na região.

¹⁰⁹ A ACP nº 5011188-59.2015.4.04.7200 foi ajuizada pelo MPF contra o Município de Florianópolis, a CASAN e a COMCAP, em 2015, com o objetivo de fazer cessar a poluição por efluentes de esgotos domésticos sem tratamento na bacia hidrográfica do Manguezal do Itacorubi.

¹¹⁰ Código de Processo Civil, art. 372. O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório.

Assim, a responsabilidade foi inferida em razão dos seguintes motivos: o Município, pela sua conduta omissiva, ao não fiscalizar a área não atendida pela rede pública de esgoto; a CASAN, pela mesma conduta omissiva, por ser responsável pela política estadual de saneamento básico, ao atuar de forma deficitária incompleta; a FLORAM, pois apesar de existir sinalização, fiscalização e combate às intervenções, são insuficientes para conter a poluição da área.

Ainda, a perita constatou que boa parcela da população e comércio da região continuam realizando o lançamento do esgoto diretamente na rede de drenagem pluvial. Isto é, durante todos os anos de instrução do feito, restou comprovado que as violações das normas constitucionais continuaram acontecendo. Ou seja, nenhuma medida no decurso do processo foi efetiva à tutela do direito material.

Convém destacar o teor do dispositivo (Evento 422), o qual condenou:

- 4.1. CASAN e MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS a proceder à recuperação (despoluição) do Manguezal do Itacorubi e à regularização (atualização) do sistema de canalização de drenagem pluvial da região que deságua no Manguezal do Itacorubi, de acordo com suas atribuições legais, na forma da fundamentação exposta na presente sentença, cujo projeto de recuperação deverá ser apresentado no prazo de 180 dias junto ao órgão ambiental competente;
- 4.2. COMCAP e MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, ao estabelecimento de um programa oficial e permanente de retirada manual de detritos da região do Manguezal do Itacorubi;
- 4.3. FLORAM e MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS a proceder, na região do Manguezal do Itacorubi, à (a) sinalização de áreas de preservação permanente; (b) fiscalização e combate às intervenções e ocupações nas áreas de preservação permanente; e (c) recuperação das matas ciliares, manutenção dos cursos d'água e zonas úmidas, na forma da fundamentação da presente sentença, com início no prazo de 60 dias; e
- 4.4. MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS e FLORAM a implementar a efetiva instalação do Parque do Manguezal do Itacorubi, criado pelo Decreto Municipal n. 1.529/2002, no prazo de 180 dias.

As determinações contêm evidente caráter estrutural: a realização de projeto de recuperação do Manguezal (4.1.), de programa oficial e permanente de retirada manual de detritos (4.2.), a implementação de sinalização, fiscalização, combate, e recuperação da região (4.3.) e a efetiva instalação do Parque do Manguezal do Itacorubi (4.4.).

A sentença, embora tenha condenado as rés de maneira genérica, possui um perfil prospectivo, com o objetivo de buscar soluções para o problema *sub judice*. Por isso, poderá ser a propulsora de uma reestruturação nas entidades, a fim de cessar a violação constitucional. Não obstante, conforme os dados coletados da revisão bibliográfica, será necessário que os planos e projetos sejam elaborados,

implementados e avaliados, a fim de que se possa verificar, no cumprimento de sentença, se as medidas estão sendo adequadas para proporcionar resultados sociais significativos.

3.2.3 Os recursos e o cumprimento provisório da sentença

O Município de Florianópolis, a FLORAM e a CASAN interpuseram apelações, as quais não foram providas. A Desembargadora do TRF4 Vania Hack de Almeida, no julgamento dos recursos reconheceu que se trata de um litígio estrutural, por “se tratar de um problema complexo”, refletindo um “estado desorganizado das coisas”, em que devem ser buscadas “novas soluções procedimentais”. Nesse sentido, afirmou que

Os litígios estruturais se desenvolvem e ganham sentido em juízo. Não são estaticamente definidos na petição inicial, e por isso mesmo não servem a um procedimento essencialmente rígido e prefixado. Em um processo estrutural, é por meio do exercício da jurisdição que se estabelece a estruturação procedimental a ser seguida, com a construção de um processo realista/funcional. Isto é: o procedimento é desenhado conforme for o caso concreto.

É natural nesse cenário a flexibilização e o ajuste procedimental a cada caso em concreto, não bastando a eleição de um procedimento especial previamente definido. O modelo processual é outro, e o procedimento remodelado conforme as necessidades do caso, que é conhecido aos poucos, requisitarem. Esse é o momento que o magistrado deve ser criativo e adequar as técnicas já existentes. Não são indispensáveis alterações na legislação para que isso se realize (FERRARO, Marcella Pereira. Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015. p. 119).

Seja por meio de avanços ou retrocessos (tentativa-erro-acerto), a tutela se adequará às condições materiais com as quais está se trabalhando, sempre visando obter a melhor solução (ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de Processo, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013, p. 401).

Após o julgamento dos apelos, o MPF promoveu o cumprimento provisório de sentença,¹¹¹ 7 meses após proferida a decisão, postulando a adoção de medidas para dar integral cumprimento às obrigações. Os réus, contudo, esquivaram-se, sustentando que “não há que se falar em cumprimento provisório de sentença quando há clara possibilidade de haver modificação da sentença que dá causa ao referido cumprimento” (Evento 15). Ou seja, os requeridos não pretendem colaborar para

¹¹¹ Cumprimento provisório de sentença nº 5034316-98.2021.4.04.7200/SC.

implementar medidas aptas a melhorar as condições ambientais e de saúde da região.

Assim, a juíza determinou a intimação das partes para comprovar o cumprimento das obrigações, bem como determinou que os prazos estipulados na sentença começassem a correr a partir da decisão (Evento 19). O Município de Florianópolis e a FLORAM requereram a dilação do prazo, “em detrimento da complexidade dos comandos determinados” (Evento 29), enquanto o MPF pugnou pela imediata aplicação de pena pecuniária prevista ante o descumprimento das obrigações (Evento 34). A juíza deferiu somente o pleito formulado pela parte ré, concedendo o prazo unificado de 180 dias para todas as determinações da sentença, a contar de 04/09/2022 (Evento 36).

O prazo derradeiro para o cumprimento de todas as medidas, portanto, expirou-se em 04/03/2023, momento em que deveria começar a incidir multa diária de R\$ 100,00 em caso de descumprimento das obrigações, conforme decisão que julgou agravo de instrumento interposto pelo MPF.¹¹² Entretanto, em consulta processual, não há qualquer movimentação no cumprimento provisório de sentença – nem do MPF, solicitando a aplicação da medida coercitiva; nem dos réus, apresentando os planos; nem do magistrado, dando seguimento ao processo.¹¹³

Destaca-se, ainda, que o feito foi encaminhado pelo Vice-Presidente do TRF4 para o SISTCON,¹¹⁴ “considerando o relevante interesse público envolvido na demanda e a observância ao primado da solução consensual dos litígios”. No entanto, não há notícia de qualquer diálogo entre as partes, tampouco consenso.

¹¹² Agravo de instrumento nº 5041018-92.2022.4.04.0000/SC.

¹¹³ A última movimentação do cumprimento de sentença é do dia 20/01/2023, em que teve a comunicação da decisão do agravo de instrumento. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50343169820214047200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&todasfases=&selForma=NU&todaspares=&txtChave=&numPagina=1. Acesso em: 23/03/2023.

¹¹⁴ “O Sistema de Conciliação da 4ª Região, SISTCON, é um órgão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, criado com base nas Resoluções n. 88, de 29/07/2005 e nº 22, de 23/4/2009 e ampliado por meio da Resolução nº 15, de 14/03/2011, buscando viabilizar a solução dos conflitos pré-processuais e processuais por meio da conciliação, prestar apoio aos projetos especiais de conciliação promovidos no âmbito da 4ª Região e oferecer atendimento e orientação à cidadania, estimulando a comunicação, o diálogo e o entendimento”. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1660. Acesso em: 15/03/2023.

3.2.4 Resultado da análise processual

Os impactos ambientais negativos na região da bacia do Itacorubi remontam ao ano de 1997,¹¹⁵ em razão de sucessivas intervenções ilegais que culminaram na degradação ambiental do local. Mesmo cientes, os réus, responsáveis pela proteção ambiental e saneamento básico da região, não realizaram nenhuma providência para coibir a poluição da região.¹¹⁶ Com o ajuizamento da ação, o panorama ainda não progrediu, sobretudo porque nenhuma medida até o momento foi de fato implementada.

Da análise do processo, é possível vislumbrar características de um processo estrutural, na medida em que é complexo, conflituoso, policêntrico e prospectivo, buscando reformar a estrutura de entidades burocráticas, a fim de se obter uma intervenção global e permanente para a despoluição do Manguezal. Tais características deveriam interferir significativamente na conformação processual, máxime no que tange às partes, ao papel do juiz, às provas e à implementação das medidas.¹¹⁷ Para isso, é necessária a adequação da estrutura procedimental, levando em consideração os aspectos de fluidez e mutabilidade do litígio coletivo estrutural, demandando esforço de todos os envolvidos.¹¹⁸

A parte autora pode ser desmembrada em três componentes distintos, quais sejam, de vítima, de representante e de beneficiário da medida judicial; já a parte ré em representante do interesse oposto, em autor do ato ilícito e em destinatário da medida judicial.¹¹⁹ Isso deve ser considerado, a fim de garantir uma devida representação e participação no processo.

O juiz deve adotar uma postura ativa, a fim de organizar e dar impulso ao processo, assim como controlar a evolução das propostas hábeis a realizar a reforma estrutural. Além disso, deve assegurar que as partes estão sendo representadas no

¹¹⁵ Dos documentos juntados à inicial, verifica-se que a questão foi tratada no Inquérito Civil Público nº 33.000.001612/2003-74, a partir de denúncia datada de 28/02/1997, pela irrisignação em razão do desmatamento da região (Evento 1, Denúncia 2).

¹¹⁶ Na exordial, o MPF aduz que “apesar das inúmeras requisições e recomendações endereçadas aos Réus, persiste e se agrava a situação de poluição e degradação do complexo Hídrico do Manguezal do Itacorubi” (Evento 1).

¹¹⁷ VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2019. p. 62.

¹¹⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 249.

¹¹⁹ FISS, Owen. As formas de justiça. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 43-46.

processo, podendo utilizar-se de mecanismos para tanto, como a notificação das partes, ampla publicação do litígio e realização de audiências públicas. A função jurisdicional deverá ter outras três funções, já abordadas anteriormente: a consequencialista, a estratégica e a mediadora, a fim de buscar a efetividade das decisões judiciais. Deverá, portanto, criar incentivos ao cumprimento voluntário da decisão, monitorar e adequar o cumprimento e, se necessário, revisar o cumprimento, dada a mutabilidade fática da demanda.¹²⁰

A produção de provas, em razão da demanda ser multipolar e prospectiva, também têm um papel diferenciado, visto que deve comprovar os fatos passados e realizar uma prognóse das probabilidades futuras. Com efeito, não se busca a demonstração de alguns acontecimentos específicos, mas sim padrões de condutas ou práticas reiteradas dentro de uma instituição, os quais violem algum direito.¹²¹ Entretanto, é comum que a existência do problema seja incontroversa, exatamente o que aconteceu na ACP ora analisada.

A implementação das medidas, seja ainda na fase de conhecimento seja na execução,¹²² terá como escopo eliminar a condição de ameaça às normas constitucionais. Dessa forma, a execução não busca somente impor a sentença, mas planejar qual a melhor forma de implementar as determinações impostas por ela. Assim, sucederá uma série de intervenções, bem como uma relação de revisão duradoura, para se ter a certeza de que a instituição será reestruturada, a fim de que as violações constitucionais cessem.¹²³

¹²⁰ VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2019. p. 67.

¹²¹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 391-397.

¹²² A implementação na fase de execução, embora possível, beira ao insucesso. Isso porque, “a dificuldade é que o sistema brasileiro cinde completamente a cognição e execução e não tem tradição de mecanismos efetivos para a imposição de ordens judiciais. Assim, a adoção de ordens abertas, técnica que funciona bem nos Estados Unidos, tende a fracassar no processo nacional. Ela significará apenas o adiamento do problema para um momento subsequente, no qual o réu resiste poderá sempre alegar que a providência específica demandada para atingir o objetivo final não está contemplada no título judicial formado. Isso acarretará aumento da litigiosidade na fase de cumprimento e a possível conclusão no sentido da impossibilidade de sua implementação em virtude do caráter lacônico do título” (VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: **Processos estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 383.

¹²³ FISS, Owen. As formas de justiça. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 50.

Dessa maneira, convém lembrar que o processo estrutural está pautado no devido processo legal, cuja essência está atrelada à participação.¹²⁴ Assim, a participação deve permear todo o processo, desde a fase pré-processual, para ser possível amplificar as interações e as informações acerca do litígio, bem como promover a devida representação dos múltiplos interesses que serão afetados pela decisão.¹²⁵ Além disso, há algumas premissas essenciais pertinentes à pretensão estrutural, a saber

A instrução voltada para o diagnóstico amplo das causas estruturais no litígio; condução dialógica e cooperativa dos atos processuais, com participação dos atores técnicos, jurídicos e sociais relevantes; desenvolvimento de providências incrementais, que permitam a evolução das condições litigiosas de maneira prospectiva, reduzindo o efeito das causas do litígio e melhorando a situação do contexto material subjacente.¹²⁶

Com efeito, o processo ora analisado, em que pese seja estrutural, não foi tratado como tanto.

O primeiro aspecto a ser destacado diz respeito à fase pré-processual. Antes da propositura da ação, o ente legitimado, percebendo o caráter policêntrico da controvérsia,¹²⁷ deveria definir os grupos afetados e levar em consideração seus anseios. Para tanto, poder-se-iam adotar técnicas interessantes como, por exemplo, a realização de audiências públicas, reuniões setoriais e consultas ao público via internet.¹²⁸ No entanto, não parece ter ocorrido uma representação adequada de todas essas pessoas, sendo o *parquet* movido pelo ideal de proteção ambiental, a fim de cessar imediatamente as degradações ambientais, sem consultar a comunidade lesionada e destinatária das decisões judiciais.

¹²⁴ VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo coletivo e direito à participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 47.

¹²⁵ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart. 2015. 213 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2015. p. 158.

¹²⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 352-353.

¹²⁷ Isso porque o litígio em comento afeta grupos de pessoas de maneira distinta – uns notadamente mais, outros menos –, tornando evidente a sobreposição de interesses e conseqüente conflituosidade.

¹²⁸ “É preciso informar os possíveis interessados, consultar suas opiniões a respeito do assunto, promover que esses participantes iniciem relações entre si e, então, passem a colaborar com outros agentes no processo de tomada de decisão; por fim, tornem-se um segmento empoderado, com voz ativa e autonomia. [...] o que não se pode é ignorar ou dispensar a participação social”. (CAMBI, Eduardo; WRUBEL, Virginia Telles Schiavo. Litígios complexos e processo estrutural. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 44, n. 295, p. 55-84, set, 2019).

O segundo aspecto a ser destacado é a falta de percepção – de todos os envolvidos – de que o litígio coletivo irradiado é estrutural, podendo ser percebido desde a elaboração da exordial até o cumprimento provisório de sentença. Consequentemente, não foi construído um “ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado”,¹²⁹ a fim de que se tivesse uma adequada resolução do litígio estrutural.

O terceiro aspecto é a postura passiva do juiz durante o deslinde do processo, o qual confiou na iniciativa das partes para apresentar o fato, o direito e, desse modo, requerer as medidas judiciais cabíveis.¹³⁰ No entanto, a lógica do processo estrutural requer a conformação do processo com ampla estrutura representativa, fomentando o diálogo e o consenso das partes, construindo, em conjunto com as partes e os interessados,¹³¹ formas para proteger o direito material. Por isso, a postura do magistrado deve ser ativa e protagonizante, a fim de possibilitar a definição do problema e gerenciar as medidas cabíveis para solucioná-lo.¹³² No caso concreto, observa-se que as decisões pautaram-se tão somente nos prazos para apresentações dos planos – não houve um olhar ou discussão acerca do problema ambiental. E isso se deve muito à posição passiva do juiz da causa, o qual não se apoderou do problema.

Com efeito, tal ambiente colaborativo e democrático está intrinsecamente ligado à cooperação e à participação no processo, os quais estimulam o auxílio e o diálogo, incitando à resolução da lide.¹³³ No caso concreto, isso não ocorreu, na

¹²⁹ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. Recurso Especial nº 1.854.842. Órgão julgador: Terceira Turma. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: Brasília, 02 de junho de 2020.

¹³⁰ FISS, Owen. As formas de justiça. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 49.

¹³¹ “O processo estrutural deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional. Se o Judiciário deve chamar para si a difícil tarefa de interferir em políticas públicas ou em questões complexas no plano econômico, social ou cultural, então é certo que o processo empregado para tanto deve servir como ambiente democrático de participação” (ARENHART; Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART; Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 1145.

¹³² “También se subtrayó el gran protagonismo procesal del juez, em um escenario similar al de la gestión de un problema, antes que al de una confrontación bipolar sobre hechos y calificaciones jurídicas. Las partes encuentran, así, particulares incentivos para acercarse entre ellas, em vez de confrontar”. (PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho**, Buenos Aires, ano 1, n. 2, novembro, 2014. p. 81).

¹³³ COTA, Samuel Paiva. **Do pedido e da participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais**. Orientador: Prof. Dr. Leonardo Silva Nunes. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto. Escola de Direito, Turismo e

medida em que se seguiu, com rigor, a aplicação da lei, sem sequer utilizar a convenção processual na forma do art. 190 do CPC.¹³⁴ Ainda, poderiam ter sido incluídos entidades como *amicus curiae*,¹³⁵ como a FATMA/IMA¹³⁶ e a Defensoria Pública da União,¹³⁷ a fim de construir esse amplo espaço dialógico.¹³⁸ A teoria do processo estrutural trata dessa dinamicidade da ação, a qual não ocorreu na ACP analisada.

Isso pode ser certificado pelos seguintes fatos: realizaram-se apenas duas audiências de conciliação, as quais não foram exitosas, apenas sendo concedido prazo para as requeridas apresentarem acordo; os réus apresentaram, ao longo do processo, diversas propostas vagas e sem detalhamento do plano de ação; os réus não apresentaram a transparência de dados, embora o MPF tenha requerido e o juiz solicitado; o juiz indeferiu a suspensão do prazo para contestação, em que pese solicitado pelos réus e podendo ser tal suspensão convencionalizada pelas partes; os réus assumiram compromissos durante a instrução, os quais não foram fiscalizados e controlados, não surtindo qualquer efeito prático para a tutela do direito material; os

Museologia, Departamento de Direito, Programa de Pós Graduação Novos Direitos, Novos Sujeitos, Ouro Preto, 2019. p. 96

¹³⁴ Código de Processo Civil, art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

¹³⁵ O art. 138 do CPC regulou a intervenção do *amicus curiae*, sendo possível quando o processo versar de causa relevante, tema muito específico ou repercussão social. A autorização da intervenção será feita de ofício ou a requerimento do ente interessado ou das partes, necessitando que o *amicus* tenha representatividade adequada, verificada a partir da relação do ente com a relação jurídica litigiosa. Isso permite que o terceiro ofereça informações para o deslinde da controvérsia, inclusive em questões técnicas. (DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 610-612).

¹³⁶ Inclusive, a FATMA/IMA foi citada como responsável solidária, para, querendo apresentar contestação, em razão da “omissão e equívocos, bem como na necessidade de sua colaboração para a solução do feito” (Evento 129). No entanto, posteriormente foi excluída do feito, sob argumento de que “o simples fato de ser responsável pela realização de políticas de meio ambiente e fiscalização na área ambiental não a coloca obrigatoriamente na posição de ré” e que “o pedido deve corresponder aos fatos e fundamentos jurídicos da inicial” (Evento 422). Num processo estrutural, o instituto do *amici curiae* pode se revelar muito importante, devendo o juiz considerar tal fato, desapegando do formalismo processual.

¹³⁷ Segundo Informativo de Jurisprudência do STJ nº 657, “admite-se a intervenção da Defensoria Pública da União no feito como *custos vulnerabilis* nas hipóteses em que há formação de precedentes em favor dos vulneráveis e dos direitos humanos” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo de Jurisprudência nº 657, 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/docs_internet/informativos/PDF/Inf0657.pdf. Acesso em: 15/03/2023.)

¹³⁸ Nesse sentido, sustenta que “em uma tentativa de democratizar amplamente a decisão estrutural e de reduzir o eventual deficit de capacidade técnica, tanto as audiências públicas quanto a presença do *amicus curiae* – na condição de especialista sobre o tema abordado na demanda, mostram-se essenciais, devendo ser amplamente utilizadas” (MOTTA, Paulo Henrique Amaral. A implementação dos direitos sociais pela via da litigância estrutural. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 30, n. 133, p. 217-234, set/out, 2022. p. 221).

réus, um ano após o ajuizamento da ação, limitaram-se a juntar aos autos documentos antigos, demonstrando a falta de interesse e cooperação; o juiz suspendeu o feito, durante a realização da perícia, paralisando o diálogo, já dificultoso, entre as partes.

Além disso, é possível verificar também a ausência de ciclos decisórios,¹³⁹ os quais permitiriam que o juiz aliasse a fase de conhecimento com a de execução, por meio de decisões concernentes a determinadas matérias e o seguimento da instrução em relação a outras.¹⁴⁰ Com efeito, essas medidas viabilizariam a efetiva elaboração de uma proposta, com sua posterior implementação, avaliação e revisão. A partir dos resultados, poder-se-ia verificar se a providência está surtindo efeitos, bem como apurar se há mais problemas inicialmente não abordados, em razão da mutabilidade fática inerente a esse tipo de litígio.

A lógica bipolar, em que existe um vencedor e um perdedor no processo, não há nos processos estruturais, dada a multipolaridade e o objetivo da demanda.¹⁴¹ No entanto, as partes réus insistem em não adotar as medidas impostas na sentença, visto que está pendente de julgamento do agravo de decisão denegatória de recurso especial, conforme observado no cumprimento da sentença. Ora, se é interesse de todos – ou deveria ser – a tutela do direito ambiental e do direito à saúde, os réus poderiam cooperar para elaborar propostas aptas a reorganizar suas estruturas, para garantir a conservação do manguezal e a melhora do saneamento básico da região.

É possível verificar o insucesso, até o momento, da demanda, tendo em vista que não culminou na modificação da realidade social. O problema não é a morosidade processual, mas a morosidade da tutela do direito material. Isso porque, se sucederam diversos atos processuais, desde 2016, cuja finalidade era a proteção ambiental, sem que nenhuma providência tenha sido efetivada.¹⁴²

¹³⁹ Decisões em cascata ou em espiral, conforme abordado no tópico 2.3.

¹⁴⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 407.

¹⁴¹ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart. 2015. 213 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2015. p. 128.

¹⁴² Com efeito, eficiente é o processo que garante a efetivação do direito material tutelado e, por isso, nunca será considerado eficiente um processo se não for efetivo. Dessa forma, no caso concreto, é evidente que o processo não garantiu nem eficiência nem efetividade.

3.3 AS PERSPECTIVAS SOBRE O CASO DO MANGUEZAL DO ITACORUBI

O caráter estrutural no caso do Manguezal do Itacorubi não só é concebível, como está escancarado nos autos. É forçoso, nesse sentido, que medidas estruturais sejam adotadas, sobretudo no que diz respeito à participação e à cooperação das partes, com a adequada representação dos interesses dos grupos atingidos no processo. Sem essas medidas, o processo ora em análise estará fadado ao insucesso, cognoscível a partir da ausência de resultados sociais consideráveis.

A condução do processo notadamente não trilhou os caminhos sugeridos pela doutrina, sobretudo em razão da cisão do processo de conhecimento com o de execução, sem que algum plano fosse realizado e elaborado até então. Constata-se, também, que a sentença possui determinações genéricas, como a realização de projeto de recuperação da região e um programa oficial e permanente para a retirada de detritos.

De fato, é possível que um processo coletivo avance sem levar em conta os aspectos intrínsecos ao litígio estrutural e, no momento de implementação da medida judicial, ser constatada a impossibilidade da tutela material sem que seja alterado o comportamento das entidades.¹⁴³ Isso porque, no caso concreto, verifica-se uma desorganização das instituições no que tange à fiscalização ambiental, violando normas constitucionais.

Desse modo, é possível vislumbrar dois cenários possíveis para a sentença: (i) a decisão, por ser difícil estabelecer com precisão o que precisa ser feito, não será efetiva; ou (ii) a decisão será vista como a propulsora para a reformulação das instituições, com o fito de tutelar o direito material, alcançando a efetividade.

Parece que o primeiro cenário está se descortinando no caso, visto que os réus nada apresentaram nos autos, além de postular mais prazo para cumprir todas as determinações. No entanto, é viável que o segundo panorama seja perfectibilizado, se as partes e o juiz promoverem amplo diálogo, prezando pelo consenso e pela efetiva mudança social.

¹⁴³ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 76.

É fundamental que se estabeleçam procedimentos aptos a aferir o cumprimento de sentença, sob pena de abrir brecha para que os réus se eximam da obrigação,¹⁴⁴ comprometendo, assim, a efetiva tutela jurisdicional. Isso merece especial destaque, no caso concreto, tendo em vista que as decisões proferidas se revelaram ineficientes até o momento, pois não alteraram a situação de desconformidade estrutural.¹⁴⁵

Nesse contexto, é possível vislumbrar diversas medidas que podem ser utilizadas para tanto: a realização de audiências públicas e reuniões,¹⁴⁶ a ampla publicação das decisões, a criação de comitês de monitoramento,¹⁴⁷ a elaboração do plano por outro ente.¹⁴⁸ Todas essas medidas visariam buscar um espaço democrático, construindo um caminho que resolva a controvérsia.

Com efeito, “o bom processo é o que proporciona resultados sociais significativos”.¹⁴⁹ Para tanto, será necessária a mudança de posturas de todas as partes – o Ministério Público Federal, o juiz e as partes réas - a fim de que se possa realizar uma reestruturação dessas entidades. Assim será possível a melhora da fiscalização do poder público para as questões ambientais e de saneamento básico e,

¹⁴⁴ VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2019. p. 167.

¹⁴⁵ Nesse sentido, o caso emblemático da ACP do Carvão, inserido no mesmo contexto de degradação ambiental, percebe-se que a sentença também determinou a elaboração de um projeto de recuperação ambiental na região que compõe a bacia carbonífera; no entanto, a adoção de medidas foi somente começar a ocorrer 6 anos após a sentença (13 anos após o ajuizamento da ACP). E isso só foi possível em razão do amplo diálogo entre as partes e participação de diversos grupos durante o processo de execução.

¹⁴⁶ Tais ferramentas viabilizam a participação do processo, caso utilizadas da maneira correta, sendo observados os elementos da devida participação (informação, interação e procedimento) com a sociedade (VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo coletivo e direito à participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 186-191).

¹⁴⁷ A criação de um comitê para monitorar a implementação de um plano de transformação estrutural é complexo, mas muito importante, na medida em que poderá ser composto por representantes de ambas as partes e demais interessados. Com efeito, na ACP 5012843-56.2021.4.04.7200/SC, ajuizada em razão das violações ambientais na Lagoa da Conceição, foi determinada a criação de uma Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, visando assessorar o juízo na adoção de medidas estruturais (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 490-491).

¹⁴⁸ Conforme analisado, as partes réas, desde o início do processo, vêm apresentando planos protelatórios, sem culminar nenhuma transformação na realidade. Desse modo, é possível a elaboração desse plano pelo autor, por um terceiro imparcial, por um administrador judicial ou até mesmo por uma entidade criada exclusivamente para esse fim. Apesar de cada uma dessas alternativas ter suas desvantagens, se faz necessário buscar outras formas de elaborar um plano de reorganização nessas estruturas, para que se chegue ao objetivo almejado (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 276-297)

¹⁴⁹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 337.

em consequência, a tutela do direito material litigioso, garantindo o desiderato constitucional dos arts. 196 e 225 da Constituição da República.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os litígios estruturais originam-se em razão do modo de funcionamento de uma estrutura disfuncional, a qual causa ou fomenta a violação de um direito fundamental, possuindo alto grau de conflituosidade e de complexidade. Em função disso, têm diversas características peculiares, as quais interferem – ou deveriam interferir – diretamente na tramitação processual.

Com efeito, os processos chamados estruturais tem como objetivo implementar a reorganização dessa estrutura, mediante a flexibilização procedimental, com o fito de tutelar, efetiva e eficientemente, o direito material. Isso é possível, uma vez que o Código de Processo Civil brasileiro viabiliza essa construção maleável do procedimento, assim como dispõe de técnicas diferenciadas que podem contribuir com a solução do conflito.

Inobstante isso, os operadores do direito ainda estão atrelados à lógica dual do processo, insistindo em conduzi-lo da maneira tradicional, apegados ao formalismo processual. No entanto, é possível verificar que essa lógica é incompatível com o processo estrutural e, se a aplicada, será difícil a reorganização da estrutura e a consequente resolução do litígio.

Isso se torna evidente a partir da análise da Ação Civil Pública nº 5014215-16.2016.4.04.7200: embora se trata de um litígio estrutural e de um processo estrutural, sua conformação não considerou tais características – a multipolaridade, a complexidade, a prospectividade – e, por isso, não foi efetiva para o fim de tutelar o direito pleiteado. Após transcorridos sete anos, nenhuma mudança social foi realizada. O cerne do litígio ainda não foi resolvido: a área de preservação ambiental continua poluída com todos os seus efeitos reflexos.

O deslinde dessa ação seria outro se observada toda a teoria do processo estrutural. Se fosse flexibilizado o rito procedimental e adotadas técnicas diferenciadas para buscar o manejo do processo, certamente teriam sido identificados exatamente quais os fatores que contribuem com o prejuízo ambiental da área, e quais seriam as formas adequadas de fazê-los cessar. Tão apenas uma perícia técnica, voltada para o estado do Manguezal foi realizada; no entanto, nenhum estudo foi feito para descobrir como propiciar uma efetiva melhora ambiental. E o ponto mais crítico: não foi oportunizada a devida participação dos interessados no processo.

A prestação jurisdicional somente alcançará sua finalidade precípua se ela for dotada de efetividade. Esse desiderato pode ser alcançado, quando tratarmos de litígios estruturais, a partir de uma teoria do processo estrutural. Conseqüentemente, além de efetivo, o processo também poderá ser eficiente, beneficiando a todos.

Ora, se o Código de Processo Civil prevê tantas ferramentas e técnicas que possibilitam a condução do processo de maneira diferenciada, é preciso aplicá-las quando necessárias e pertinentes. É preciso se apoderar do litígio e verificar quais são as suas reais exigências. Por óbvio, um processo estrutural que busca reformar um sistema educacional não vai ser igual àquele que busca reorganizar uma estrutura de fiscalização ambiental. Isso ganha relevância, pois cada litígio estrutural deverá ser encaminhado de uma forma única, prezando por um amplo espaço democrático, a fim de se chegar à resolução mais adequada ao caso concreto.

As demandas estruturais sempre existiram e sempre existirão. Por isso cumpre ao sistema de justiça conhecer e utilizar instrumentos jurisdicionais adequados para a efetiva tutela do direito material dos litígios estruturais. Não é uma tarefa fácil: exige um esforço de todas as partes, do juiz, dos interessados, de terceiros, dos diretamente envolvidos. Muito embora não seja fácil, será fundamental para assegurar uma prestação jurisdicional efetiva e eficiente, garantindo o devido processo legal e tornando *a Constituição uma verdade viva*.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no Direito Processual Civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 38, n. 225, p. 389-410, novembro, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan/fev, 2017. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>. Acesso em: 06/03/2023.

ARENHART; Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART; Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 1123-1145.

ÁVILA, Humberto. O que é “devido processo legal”? **Revista de Processo**, São Paulo, v. 33, n. 163, p. 50-59, setembro, 2008.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 21 ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2022.

BAUERMAN, Desirê. **Formas de obtenção do cumprimento das decisões que determinam um fazer ou não fazer: estudo do sistema norte-americano e sua adoção pelo sistema brasileiro**. Orientador: Prof. Dr. Humberto Theodoro Júnior. 2010. 213 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/41466>. Acesso em: 19/03/2023.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. Recurso Especial nº 1.854.842. Órgão julgador: Terceira Turma. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: Brasília, 02 de junho de 2020.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, n. 17, p. 93-130, jul/dez, 2008.

CAMBI, Eduardo; WRUBEL, Virginia Telles Schiavo. Litígios complexos e processo estrutural. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 44, n. 295, p. 55-84, set, 2019.

COTA, Samuel Paiva. **Do pedido e da participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais**. Orientador: Prof. Dr. Leonardo Silva Nunes. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto. Escola de Direito, Turismo e Museologia, Departamento de Direito, Programa de Pós Graduação Novos Direitos, Novos Sujeitos, Ouro Preto, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/11613>. Acesso em: 06/03/2023.

COTA, Samuel Paiva; NUNES, Leonardo Silva. Medidas estruturais no ordenamento jurídico brasileiro: os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 55, n. 217, p. 243-

255, jan/mar, 2018. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/171163>. Acesso em: 08/03/2023.

DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART; Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 459-492.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 16ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil: volume I**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. **Meios atípicos de execução e o cumprimento de sentenças estruturais: entre a legitimidade constitucional e a efetividade**. Orientador: Prof. Dr. Leonardo Silva Nunes. 2019. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto, Escola de Direito, Turismo e Museologia, Departamento de Direito, Programa de Pós Graduação Novos Direitos, Novos Sujeitos, Ouro Preto, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/11614>. Acesso em: 20/03/2023.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart. 2015. 213 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/39322>. Acesso em: 06/03/2023.

FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. SALLES, Carlos Alberto de (org.). 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 81-94.

FISS, Owen. As formas de justiça. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 23-80.

FISS, Owen. A sedução do individualismo. In: **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. SALLES, Carlos Alberto de. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 163-184.

FRAJDENBERG, Charles Pachciarek. **A efetivação de medidas estruturantes pelo Supremo Tribunal Federal em processos de competência originária**. Orientador: Prof. Dr. Alexandre Reis Siqueira Freire. 2022. 102 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2022. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2973>. Acesso em 06/03/2023.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Respostas simples para problemas complexos? Processos estruturais e a proteção equitativa dos direitos fundamentais.

In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 399-422.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 845-866.

MOTTA, Paulo Henrique Amaral. A implementação dos direitos sociais pela via da litigância estrutural. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 30, n. 133, p. 217-234, set/out, 2022.

OLIVEIRA, Antônio Francisco Gomes de. Demandas estruturais e o direito à saúde: o caso da migração populacional do Maranhão para o Piauí em busca de atendimento oncológico. In: MARTINS, Leonardo Resende; et. Al. **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade** [recurso eletrônico]: casos práticos analisados no mestrado da Enfam. Coord. Antônio César Bochenek. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade.pdf>. Acesso em: 06/03/2023.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 26, p. 59-88, dezembro, 2006. p. 85.

PINTO, Henrique Alves. A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 545

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho**, Buenos Aires, ano 1, n. 2, novembro, 2014. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/revista_teoría_derecho/ediciones.html. Acesso em: 20/03/2023.

RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 811-844.

SALLES, Carlos Alberto de. Processo civil de interesse público. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Processo civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

VIEIRA, Sálvio José. **Transdisciplinaridade aplicada à Gestão Ambiental de Unidade de Conservação**. Estudo de Caso: Manguezal do Itacorubi, Florianópolis/SC. Sul do Brasil. Orientador: Carlos Loch. 2007. 205 f. Tese (Doutorado) – Centro Tecnológico, Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil, Florianópolis, 2007. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/86115>. Acesso em: 06/03/2023.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 649-692.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2019.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista do Processo**, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, out, 2018.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: **Processos estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 351-398.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo coletivo e direito à participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.