

**I INTERNATIONAL EXPERIENCE  
PERUGIA - ITÁLIA**

**MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM TEMPOS DE CRISE  
AMBIENTAL I**

**SANDRA REGINA MARTINI**

**ANA MARRADES PUIG**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

M943

Mudanças Climáticas Em Tempos De Crise Ambiental I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ana Marrades Puig, Sandra Regina Martini. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-094-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Inteligência Artificial e Sustentabilidade na Era Transnacional

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Mudanças Climáticas. 3. Crise Ambiental. I International Experience Perugia – Itália. (1: 2025 : Perugia, Itália).

CDU: 34



# I INTERNATIONAL EXPERIENCE PERUGIA - ITÁLIA

## MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM TEMPOS DE CRISE AMBIENTAL I

---

### **Apresentação**

Durante os dois dias de GT forma discutidos temas globais atuais relativos aos impactos das Mudanças Climáticas. Iniciamos com as apresentações das coordenadoras de GT: Ana Marrades (Espanha), Cristiana Angeline (Itália), Sandra Regina Martini (Brasil) e tivemos como convidada a Profa. Claudia Zalazar ( Argentina- pós doutoranda de Sandra Regina Martini).

Os desastres naturais estão aumentando em frequência e intensidade devido às mudanças climáticas, afetando desproporcionalmente as áreas mais vulneráveis do mundo e evidenciando profundas desigualdades em todas as dimensões. O próprio conceito de "desastre natural" é uma simplificação enganosa, pois tende a apresentar esses eventos como fenômenos exclusivamente ambientais, desvinculados das dinâmicas sociais e das desigualdades preexistentes. Na realidade, os desastres ambientais expressam uma complexa interação entre eventos naturais e fatores socioeconômicos que influenciam a capacidade de resiliência das comunidades; ou seja, suas chances de estarem preparadas para o que fazer em casos de eventos extremos, de resistir a eles, de se adaptar às novas situações e de se recuperar de crises agudas. Por isso, as discussões no âmbito do GT partiram da perspectiva de que os desastres não são naturais no sentido de eventos aleatórios e independentes da ação humana, mas um dos resultados de uma complexa dinâmica de intervenções intencionais e desordenadas dos seres humanos, que têm provocado impactos extraordinários na natureza, com efeitos danosos em todos os ecossistemas e atingindo, em extensão e radicalidade inéditas, toda as formas de vida no Planeta.

Nesse contexto, insere-se o conceito de "espiral de vulnerabilidade" (Longo, Lorubbio, 2021): um círculo vicioso em que as comunidades vulneráveis se tornam progressivamente mais expostas aos riscos, sofrendo impactos cada vez maiores a cada evento adverso. Esse ciclo começa com um evento desastroso que provoca danos significativos, reduzindo os recursos disponíveis para a recuperação e levando a um empobrecimento que torna a comunidade ainda mais suscetível a futuros desastres. Cada evento subsequente amplifica ainda mais a vulnerabilidade, aprisionando as comunidades em uma espiral descendente da qual é difícil sair sem intervenções direcionadas que abordem as causas estruturais de sua exposição e falta de resiliência.

As desigualdades sociais e a escassez de recursos tornam essa espiral particularmente crítica. Por exemplo, o impacto das mudanças climáticas, como o aumento do nível do mar ou a maior frequência de eventos extremos, afeta mais intensamente as populações com menores capacidades de adaptação, agravando as disparidades já existentes. Sem políticas públicas de apoio, a espiral de vulnerabilidade continua a se fortalecer, deixando as comunidades expostas a novos riscos com recursos cada vez menores para se protegerem ou se recuperarem.

Essa perspectiva destaca que os desastres ambientais não atingem a todos da mesma forma, mas ampliam situações de marginalização e pobreza já presentes. Os mais afetados são, muitas vezes, aqueles que possuem menos recursos para se adaptar ou se recuperar. Também por isso, definir esses eventos como "naturais" obscurece a responsabilidade das escolhas sociais e políticas na criação das condições de vulnerabilidade, reduzindo as possibilidades de intervenções estruturais destinadas a mitigar os riscos e promover a equidade social. Portanto, as políticas públicas são essenciais para a gestão dos desastres ambientais, especialmente para proteger as comunidades mais vulneráveis e salvaguardar os direitos humanos em um contexto de crescente instabilidade climática. O aumento da frequência e da intensidade de eventos extremos, como inundações, incêndios e ondas de calor, torna necessária a adoção de estratégias que não se limitem à resposta imediata, mas que promovam resiliência a longo prazo e equidade social.

É, portanto, indispensável projetar políticas preventivas e de resiliência, destinadas a: 1) reduzir a vulnerabilidade das comunidades expostas aos riscos ambientais e 2) criar condições que permitam enfrentar as mudanças climáticas em andamento. Esse processo de prevenção e resiliência deve começar pela implementação de um sistema integrado que una intervenções infraestruturais e sociais, seguindo uma abordagem centrada nos princípios dos direitos humanos e da justiça ambiental. Sendo assim, as políticas devem garantir uma proteção equitativa para todas as comunidades, reduzindo as desigualdades sociais e combatendo a "espiral de vulnerabilidade". Isso exige uma coordenação eficaz entre os diversos níveis de governo, formas efetivas de articulação com as organizações da sociedade civil e com o voluntariado, e um sistema de apoio que responda às necessidades específicas das diferentes comunidades, como crianças, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, pessoas institucionalizadas e grupos minoritários discriminados, entre outros.

Em contextos de elevada vulnerabilidade, é essencial que as políticas públicas promovam a inclusão das comunidades locais nos processos de tomada de decisão, especialmente nas áreas de risco, garantindo uma participação ativa das populações afetadas no planejamento das políticas ambientais com uma perspectiva de empoderamento e resiliência.

Apresentamos um breve relatório dos temas abordados, o texto das referidas professoras está em anexo.

Neste contexto a Profa. Ana Marrades destacou:

- 1- fala da pesquisa sobre causas das mudanças climáticas.
- 2- Impactos das mudanças climáticas e a comunicação da crise.
- 3- Necessidade de uma perspectiva transdisciplinar para a análise do tema.
- 4- Relata o “apagão” na Espanha em 2025.
- 5- Preocupações com a energia nuclear.
- 6- Situação das mulheres com mais de 50 anos na Região de Valencia, com dificuldades de reabrirem seus negócios.
- 7- Trata das pessoas desaparecidas nas inundações de 2025.
- 8- O tema dos idosos e as mudanças climáticas.
- 9- Subsídios para os agricultores.

Estes temas estão aprofundados no texto da referida Professora.

As Profas. Sandra Regina Martini e Claudia Zalazar destacaram:

- 1- O tema Direito à Saúde.
- 2- Os impactos das mudanças climáticas nas mulheres.
- 3- A questão das cuidadoras que estão sempre na “linha de frente” em qualquer emergência.
- 4- Resiliência em saúde, causas do estresse pós traumático após a crise, em especial na saúde mental das mulheres.
- 5- A questão da forte migração.

6- Não existe uma boa capacitação para Mulheres indígenas sobre o cultivo e o manejo do solos.

7- Necessidade de mais mulheres no âmbito do Direito Ambiental.

8- As mulheres do “direito” devem levar este tema mais a sério.

9- Perspectiva de vulnerabilidade.

A Profa Cristiana Angeline destacou:

1- tema da pesquisa mudança climática e direitos humanos.

2. O Contencioso das questões de mudança climáticos.

3. Mitigação.

4. Adaptação e resiliência climática.

5. O cambio climático é antropogênico.

6. No âmbito do Direito Internacional as respostas são limitadas.

7. Papel das cortes internacionais.

8. Obrigações de proteção dos Estados também da vida familiar.

9. A questão do Direito do Mar.

Trabalho 1

**A RESPONSABILIDADE CIVIL NO CONTEXTO DAS MUDANCAS CLIMATICAS:  
ANALISE DO DANO E DO RISCO AMBIENTAL INTOLERAVEL**

Pontos em destaque:

1-Extrema direita e crise ambiental.

2-Contradições do próprio Capitalismo.

3-avanço da extrema direita no Brasil, neoliberalismo e injustiça climática.

4- Incompatível com a sustentabilidade.

5-Conceito de justiça ambiental.

6- Teoria marxista oferecer instrumentos críticos para a análise do tema.

Trabalho 2:

CESSO A JUSTICA AMBIENTAL E JUSTICA RESTAURATIVA: OS CONFLITOS AMBIENTAIS NAS AREAS DE RESSACA DA CIDADE DE MACAPA, ESTADO DO AMAPA.

Pontos em destaque:

1-Fala sobre a população ribeirinha e a questão dos conflitos.

2-Problemas com o descarte do lixo.

3-Demarcação da posse destas terras,

4-Poluição dos rios.

5-Favelas fluviais.

Trabalho 3

EMERGENCIA CLIMATICA E AGROTOXICOS: RESISTENCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Pontos em destaque:

1-litígios climáticos.

2-o Brasil se destaca como um dos maiores consumidores de agrotóxicos.

3-Colonialismo clínico e climático.

4-Questão da COPI no Brasil.

5-Legislações que reduzem a participação de órgãos de controle.

6-Colonialismo químico – imposição de produtos químicos.

Trabalho 4

Eventos climáticos adversos no Brasil e Itália: as inundações no RS e Emília Romagna

Pontos em destaque:

1-Responsabilidade das empresas na proteção e sustentabilidade.

2- Responsabilidade dos Estados, tema das vulnerabilidades.

Socorristas e o processo de “roubo”, assaltos.

Trabalho 5

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS IMPACTOS NAS CIDADES LITORÂNEAS  
BRASILEIRAS

Pontos em destaque:

1-Plano nacional de mudanças climáticas e leis que regulamentam o tema. 2-

2-Tema em foco o aumento do nível dos oceanos.

3-O papel da inteligência artificial.

Trabalho 6

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E MONITORAMENTO AMBIENTAL ; A INTEGRAÇÃO  
ENTRE VISÃO COMPUTACIONAL E MODELOS PREDITIVOS NO  
MONITORAMENTO ARTIFICIAL.

Pontos em destaque:

1-O papel da prevenção, comparação com a medicina.

2 -Necessidade de pesquisa constante.

3-Histórico das políticas de proteção ambiental.

4-Questão da informação.

Trabalho 7

JUSTIÇA CLIMÁTICA: A IMINÊNCIA DO PARECER DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA.

Pontos em destaque:

1-Regime internacional de proteção ambiental.

2-Questão da efetividade do Regime de proteção.

4-Importância das ações de governança.

5-Hoje 2500 de judicialização das questões climáticas.

6-questão da vulnerabilidade da população

Trabalho 08

MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM TEMPOS DE CRISE AMBIENTAL: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS E O OS IMPACTOS AMBIENTAIS EXTREMOS NO AMAZONAS

Pontos em destaque:

1-Tema dos refugiados, em especial os refugiados da Venezuela.

2- Problema da subida e baixa constante das águas que sobem e baixam 18 metros. 3-As contradições de ter muita água e a água não é potável.

Trabalho 09

## FÓRUM AMBIENTAL COMO APRIMORAMENTO COMUNICACIONAL DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, COM ÊNFASE NAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Pontos em destaque:

1-Judicialização da política pública.

2- Mais de 200 processos ambientais no Brasil, 90 são de mudanças climáticas.

3-Críticas e paradoxos da judicialização.

4- Relações com o Acordo de Paris, necessidade de transparência.

Trabalho 10

## SUPREMO “EM CLIMA”: AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O STF

Pontos em destaque:

1-Participação social nas decisões.

2-Por quê o clima chegou no STF.

3- Clima e STF.

Trabalho 11

## VULNERABILIDADE E JUSTIÇA CLIMÁTICA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A PROTEÇÃO DE MULHERES EM UM CENÁRIO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS.

Pontos em destaque:

1- Vulnerabilidade.

2- Justiça e clima.

3- Justiça Climática.

4- Falta das mulheres nos lugares de poder.

Trabalho 12-

“FALE NEWS” E ENCHENTES NO RS SOB A PERSPECTIVA DO DANO SOCIAL

Pontos em destaque:

1-Os impactos para todos os que vivem na cidade.

2- O impacto das falsas notícias, não só notícias falsas.

3- As Fake News parte de uma aparência de verdades.

Trabalho 13

FEDERALISMO CLIMÁTICO

Pontos em destaque:

1-Contextualização do tema.

2-Conceito de Federalismo.

3-As inovações do conceito de Federalismo Climático.

Após dois dias de discussões o grupo propõe a reflexão urgente sobre alternativas e o fortalecimento de instituições de garantia de política públicas nacionais e internacionais de proteção para a atual e futura geração no que diz respeito aos efeitos das mudanças climáticas.

**O FÓRUM AMBIENTAL COMO APRIMORAMENTO COMUNICACIONAL NA  
JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, COM ÊNFASE NAS  
MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

**THE ENVIRONMENTAL FORUM AS A COMMUNICATIONAL IMPROVEMENT  
IN THE JUDICIALIZATION OF PUBLIC POLICIES, WITH AN EMPHASIS ON  
CLIMATE CHANGE**

**Claudine Costa Smolenaars**

**Resumo**

A questão que se busca analisar é a comunicação entre diversos atores das políticas públicas ambientais, trazendo o problema da limitação dessa comunicação como entrave à maior eficácia dessas políticas, especialmente frente à judicialização e a presença de atores internacionais e mudanças climáticas. Pergunta-se, como seria possível aprimorar essa comunicação, trazendo a hipótese de que a instituição de um fórum permanente de diálogo pode trazer ganhos nas relações interinstitucionais e na eficácia das políticas públicas ambientais. Nesse sentido, o presente estudo pretende analisar os entraves e as possibilidades de efetiva comunicação entre os diversos atores dessas políticas, inclusive para fins de atendimento do acordo de Paris sobre o clima. Para isso, vai se descrever as relações interinstitucionais e os problemas na elaboração e na judicialização dessas políticas, destacando as atuais balizadas do STF (tema 968) e as proposições a partir de acordos da UNFCCC; para então trazer o estudo de caso do Fórum Interinstitucional Ambiental, instituída pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), para demonstrar o quanto um sistema de comunicação pode colaborar com a aproximação de interesses nas relações da política pública ambiental. A Metodologia traz raciocínio indutivo, a partir do estudo de caso do citado Fórum do TRF4, em que a pesquisadora atuou como observadora-participante, com técnica de pesquisa exploratória dos documentos públicos disponibilizados e revisão bibliográfica. Conclui-se que o Fórum Ambiental aproxima os diversos atores, reduz a assimetria informacional, aumenta a confiança recíproca e estabelece relações de aprendizado e cooperação sistêmica

**Palavras-chave:** Fórum interinstitucional ambiental, Comunicação sistêmica, Judicialização, Mudança climática, Acordo de Paris

**Abstract/Resumen/Résumé**

The object is the communication between various actors of environmental public policies, bringing the problem of the limitation of this communication as an obstacle to the greater effectiveness of these policies, especially in the face of judicialization and the presence of international actors and climate change. How it would be possible to improve this communication, bringing the hypothesis that the institution of a permanent forum for dialogue can bring gains in inter-institutional relations and in the effectiveness of

environmental public policies. It will analyze the obstacles and possibilities of effective communication between the various actors of these policies, including for the purpose of meeting the Paris agreement on climate. To this end, it will describe the interinstitutional relations and the problems in the elaboration and judicialization of these policies, highlighting the current guidelines of the STF (topic 968) and the propositions based on UNFCCC agreements; to then bring the case study of the Interinstitutional Environmental Forum, established by the Federal Regional Court of the 4th Region (TRF4), to demonstrate how much a communication system can collaborate with the approximation of interests in the relations of environmental public policy. The Methodology brings inductive reasoning, based on the case study of the TRF4 Forum, in which the researcher acted as an observer-participant, with an exploratory research technique of public documents and bibliographic review. It is concluded that the Environmental Forum brings together the various actors, reduces informational asymmetry, increases mutual trust, and establishes relationships of learning and systemic cooperation.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Interinstitutional environmental forum, Systemic communication, Judicialization, Climate change, Paris agreement

## INTRODUÇÃO

A questão que se busca analisar é a comunicação entre diversos atores das políticas públicas ambientais, trazendo o problema da limitação dessa comunicação como entrave à maior eficácia dessas políticas, especialmente quando da interferência do Poder Judiciário, o que se agrava se o problema envolve atores internacionais e as mudanças climáticas.

A proteção do meio ambiente demanda ação do Estado, que atua em diferentes níveis de organização federativa, através diversas políticas públicas, seja por regulação, fiscalização e aplicação de penalidades, seja na proteção direta e reconstituição de ambientes danificados. Essas são ainda submetidas ao crivo do Poder Judiciário, que pode revisar medidas que entender inconstitucionais ou ilegais, apontando omissões e exigindo efetividade na proteção desses direitos, considerados fundamentais pela Constituição Federal Brasileira.

A comunicação entre esses entes públicos, organizações privadas, o judiciário e a própria sociedade, seja no âmbito nacional ou internacional, é muito complexa e demanda diálogo permanente; e não só isso, demanda sistema e técnica que proporcione efetivo entendimento. Pergunta-se, como seria possível aprimorar essa comunicação entre diversos atores da política pública ambiental e climática, trazendo a hipótese de que a instituição de um fórum permanente de comunicação pode trazer ganhos nas relações interinstitucionais e na eficácia das políticas públicas ambientais.

Nesse sentido, o presente estudo pretende analisar os entraves e as possibilidades de efetiva comunicação entre os diversos atores da política pública ambiental, inclusive para fins de atendimento do acordo de Paris sobre o clima. Para isso, vai descrever as relações interinstitucionais e os problemas na elaboração e na judicialização dessas políticas, destacando as atuais balizadas do STF (tema 968) e algumas proposições estabelecidas pela UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*); para então trazer o estudo de caso de um sistema de comunicação entre organizações públicas, privadas e a sociedade, com o judiciário, ocorrida no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), no Fórum Interinstitucional Ambiental, para demonstrar o quanto um sistema de comunicação pode colaborar com a aproximação de interesses nas relações da política pública ambiental, de modo a contribuir com a eficiência das políticas ambientais.

A Metodologia traz raciocínio indutivo, a partir do estudo de caso do citado Fórum do TRF4, em que a pesquisadora atuou como observadora-participante, com técnica de pesquisa exploratória dos documentos públicos disponibilizados e revisão bibliográfica.

Conclui-se que o Fórum Ambiental aproxima os diversos atores, aumenta a confiança recíproca e estabelece relações de aprendizado e cooperação sistêmica, com ganho de eficiência na condução das políticas públicas ambientais, em harmonia com as proposições da UNFCCC.

Passa-se, então, a analisar o fenômeno da judicialização das políticas públicas ambientais no Brasil, focando nas relações interinstitucionais que ocorrem nesse âmbito, para então trazer o estudo de caso do Fórum do Meio Ambiente do TRF4.

## **2. RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS NA ELABORAÇÃO E NA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL**

A elaboração e implementação de políticas públicas ambientais envolvem diversos atores da administração pública e organizações privadas que, em sinergia com a sociedade e com os órgãos fiscalizadores, bem como o judiciário, devem buscar a máxima eficácia em suas ações protetivas, sem engessar o crescimento econômico, bem como eficiência na aplicação de gastos públicos.

Esse cenário revela um quadro de relações interinstitucionais complexos, que deve ser descrito e analisado, para fins do presente estudo.

### **2.1. Da estrutura do Sisnama e relações interinstitucionais na elaboração da política pública ambiental no Brasil**

O Estado brasileiro está organizado em diferentes níveis, federal, estadual ou municipal (art. 18 da CF/88; Brasil, 1988), subdividindo-se em diversas organizações públicas indiretas, como as autarquias e fundações federais.

No âmbito das políticas ambientais, estruturou-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que é formado por órgãos e entidades públicas dos três níveis federativos, incluindo autarquias e fundações, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA; Lei n. 7.732/1989; Brasil, 1989) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO; Lei n. 11.516/2007; Brasil, 2007). A partir do Sisnama se formula a política nacional do meio ambiente (Lei n. 3.938/1981; Brasil, 1981)

Assim, as políticas públicas ambientais são definidas e implementadas nos três níveis constitucionais do Estado, federal, estadual e municipal (art. 23, VI da CF/88; Brasil, 1988) que, de forma concorrente e cooperativa, devem cumprir suas competências constitucionais de

proteção do meio ambiente, conforme estabelecido pela Lei Complementar 140/2011 (Brasil, 2011).

À União cabe, primordialmente, “formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente”, articulando e coordenando ações voltadas à proteção ambiental, fauna, pesquisa, entre outros, devendo expedir licenciamento ambiental em determinados panoramas de maior impacto ambiental, conforme regras do art. 7º da Lei Complementar 140/2011 (Brasil, 2011). Já aos Estados e Municípios couberam competências similares, quando a questão envolve impactos que não ultrapassem o seu âmbito. Seus atos administrativos devem estar de acordo com as normas do Código Florestal na proteção de espaços estabelecidos (Lei n. 12.651/2012; Brasil, 2012) Ambos os níveis ainda podem criar unidades de conservação da natureza, de proteção integral, como parques e reservas biológicas, ou de uso sustentável, como áreas de proteção ambiental (Lei n. 9.985/2000; Brasil, 2020).

A formulação dessas políticas públicas envolve fatores de alta complexidade, desde a eleição de prioridades, o tempo de execução e o prazo a fixar, as limitações estruturais e de orçamento, atendendo demandas políticas, da sociedade em rede e da mídia. As etapas dessa decisão passam por definir a agenda política sobre determinada necessidade, estabelecer as alternativas viáveis, fazer uma escolha e implementá-la, conhecido como processos de formulação de políticas públicas (Capella, 2007, p. 89).

Essas políticas dividem estrutura e orçamento com todas as demais áreas do Estado, como questões sociais, desenvolvimento econômico, educação, saúde, entre outros. Assim, o investimento em políticas de médio e longo prazo, que não trazem benefícios imediatos para a sociedade, ou ainda não geram benefícios eleitorais para os políticos do governo, podem ser relegados a segundo plano, ou serem muito limitadas. Nesse aspecto, as escolhas trágicas realizadas redundam, inexoravelmente, em acobertar setores e áreas, em prejuízo de outros setores e áreas, gerando diversas frustrações em toda a sociedade.

A dificuldade desse panorama e a superespecialização, encontrada em subdivisões e organizações do governo, geram grande dificuldade de compreensão e sinergia entre os diversos atores da política pública ambiental, incluindo os órgãos fiscalizadores do Estado, como o Ministério Público e o Judiciário, a quem são apresentados conflitos envolvendo as políticas públicas ambientais. Nesse panorama, estabeleceu-se o fenômeno conhecido como judicialização das políticas públicas, o que se passará a descrever e analisar.

## **2.2. A judicialização da política pública ambiental no Brasil**

A judicialização da política pública ambiental, no Brasil, é fenômeno notório (Gurski, 2016, p. 419), em que tanto o Ministério Público (MP), Defensoria Pública, Organizações não Governamentais (ONGs), associações ambientais, entre outros, litigam tanto em face de pessoas físicas e jurídicas privadas poluidoras, quanto contra o Estado, na exigência do cumprimento da proteção constitucional ao meio ambiente. O problema ocorre quando, ao invés dos autores da política pública adotarem postura cooperativa recíproca entre si, atuam em polos opostos, como litigantes.

O Conselho Nacional de Justiça informou em seu site que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e os tribunais de justiça estaduais e federais julgaram, até outubro de 2024, mais de 86 mil processos relacionados às questões ambientais e a direitos de populações tradicionais e dados do chamado “Sinrenejud mostram que há um total de 229.852 processos pendentes em 2024 relacionados ao meio ambiente (Brasil, 2024)<sup>1</sup>. O tamanho da litigância ambiental não revela a sua efetividade em termos de proteção ambiental.

No tocante à litigância climática<sup>2</sup>, tramitam noventa (90) litígios relacionados à matéria, conforme informações da Justiça Federal (Brasil, 2025), a partir dos dados divulgados pelo projeto Jusclima, iniciativa do CNJ criada em 2020 para melhor atender esse tipo de demanda.

A atuação do MP em ações civis públicas (Lei 7.347/85; Brasil, 1985), por exemplo, pode se dar em parceria com o Estado (quando se unem no polo ativo), ou em face do Estado, quando esse é incluído no polo passivo. Nesse cenário, deixa-se o paradigma colaborativo para um combativo em face dos entes públicos competentes, tratando o Estado como inimigo. Não tenta se aproximar do ente público para tentar diálogo, de modo a entender e construir solução, preferindo aplicar o código se, então; se há dano ambiental, há culpa do Estado.

Ocorre que tanto o MP, como o próprio judiciário, assim como os demais legitimados a ajuizarem ações ambientais, têm suas limitações em termos de capacidade institucional de avaliar a adequada distribuição de recursos entre as mais diversas áreas atendidas pelas políticas públicas, ajuizando ações de pouca eficiência e eficácia.

---

<sup>1</sup> O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) fez estudo sobre a judicialização das políticas da Amazônia Legal e revela que, apesar de não ter registrado aumento significativo das ações, sua complexidade aumentou consideravelmente (CNJ, 2023)

<sup>2</sup> No entanto, o panorama de mudanças climáticas vem se mostrando catastrófico para a humanidade, quando ameaça a vida no planeta e a própria existência do ser humano. Luigi Ferrajoli elenca as três maiores urgências atuais da humanidade, como a catástrofes mundiais na questão ecológica, as guerras nucleares e a fome e doenças não tratadas, o que demandariam garantias constitucionais primárias globais, de âmbito internacional. (2022, p. 7 e 10).

Quando do ajuizamento de ações civis públicas em face do Estado, tampouco se percebe um aumento de eficácia na proteção ambiental, que demanda anos de tramitação sem perspectivas positivas. A busca por impor preferências pessoais e organizacionais nas políticas públicas ambientais, acaba por submeter o governo e o serviço público a critérios outros que não considera o panorama geral das limitações estruturais e orçamentárias, bem como as demais políticas públicas como um todo, numa análise sistêmica.

No Brasil, três decisões judiciais, do Supremo Tribunal Federal, terão grande impacto na presente discussão: uma, que julgou o tema 1075 (Brasil, STF, 2021), afastando a delimitação territorial para efeitos de uma ação civil pública (*class actions*); outra, que julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4757 (Brasil, STF, 2023), confirmando a constitucionalidade da Lei Complementar 140/2011 (LC 140/2011; Brasil, 2011), que define regras de competência e cooperação entre os entes federados na proteção do meio ambiente), com interpretação conforme, sem prever critérios para a fixação de responsabilidade estatal por danos ambientais; e por fim, o tema 698 (Brasil, STF, 2023a), que estabelece critérios para a intervenção judicial nas políticas públicas.

O julgamento do tema 1075 vai exigir do MP e demais legitimados das ações civis públicas uma melhor comunicação interna e externa, interinstitucional, com critérios e sistema de análise coletivo de ajuizamento dessas ações, uma vez que uma ação poderá ter efeitos ou servir de parâmetro para todo o território nacional.

Já a ADI 4757 demanda que os entes públicos atuem na conformidade da LC 140/2011 (Brasil, 2011), especialmente nas suas competências primárias, devendo estabelecer comunicação efetiva e cooperação entre si para maior efetividade, o que deve ser respeitado pelo Poder Judiciário.

Por sua vez, o Tema 698 estabeleceu parâmetros para a intervenção judicial das políticas públicas, de modo a consagrar a discricionariedade e a deferência do poder público nas suas escolhas, que por sua vez deve se alinhar a princípios e direitos fundamentais, mantendo o estado de coisas constitucional<sup>3</sup>. A decisão judicial enfatiza a importância do diálogo entre os entes públicos e o judiciário, para alcançar maior efetividade sistêmica, ou seja, que considere todo o fenômeno da política pública, de modo a evitar consequências negativas<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Como Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) entende-se como uma situação grave de violação contínua, sistemática e generalizada dos direitos humanos. Esse termo tem origem Colômbia e utilizado pelo STF no caso da ADPF 347, relacionada ao sistema carcerário e tema 698 (Campos, 2015).

<sup>4</sup> O judiciário, por incumbência constitucional, é a maior organização de sistema de resolução de disputas, oficial e estatal, mas enfrenta suas limitações naturais, de estrutura e capacidade institucional. Porém, não pode se esquivar de resolver os conflitos que lhe são adjudicados, tampouco desconsiderar as consequências sistêmicas de

Afinal, o papel do MP, e por conseguinte, do próprio judiciário, no âmbito da proteção ambiental, não é de tomar decisões estratégicas, alocar recursos públicos, escolher agendas e prioridades. No entanto, compete-lhes acompanhar e participar da política pública, completando um sistema de recursos limitados, para maximizar o ganho social final. Como se sabe, a mera litigância não traz resultados positivos<sup>5</sup>, especialmente quando as partes não adotam o diálogo interinstitucional produtivo.

Exemplo de julgado que não trouxe benefício na proteção do meio ambiente se encontra na Ação Civil Pública n. 5018572-68.2018.4.04.7200, em que se condenou, de forma solidária, a União, o Município de Florianópolis, a autarquia municipal de meio ambiente, o IBAMA e o ICMBIO a repararem o dano ambiental de uma gigantesca área do litoral da cidade de Florianópolis, Santa Catarina, no sul do Brasil, em que se constatou urbanização avançada e problemas extremamente complexos. Essa decisão não respeita as competências primárias, na conformidade da LC 140/11 (Brasil, 2011); não traduz uma linha de atuação política em âmbito nacional, ou ainda não permite a busca de soluções sistêmicas, conforme estabelece o tema 698 do STF (Brasil, 2023).

Quando se estabelece judicialmente que a responsabilidade de tudo que deu errado – o dano ambiental – é também responsabilidade do Estado, de forma solidária, que não estava presente, não fiscalizou, não embargou e impediu o dano – sobrecarrega os entes públicos e seus servidores<sup>6</sup>, sem trazer resultado prático. Ademais, não apontar o responsável primário, fazendo incluir todos os entes que deveriam ter cooperado, aumenta a ineficiência da proteção ambiental, pela redundância e insegurança jurídica.

Percebe-se que as instituições e organizações públicas, ao invés de estarem trabalhando em conjunto, vem litigando em polos opostos nas questões ambientais e climáticas, o que dificulta uma maior cooperação e diálogo em prol da solução do problema, considerando a realidade e as limitações de recursos escassos em que atua o Estado.

---

suas decisões (conforme estabelece o art. 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, que impõe a consideração das consequências no momento da decisão judicial (Decreto-Lei n. 4.657/1942; Brasil, 1942)

<sup>5</sup> A mesma técnica que resolve problemas (jurisdição) pode criar outros ainda maiores e mais graves (MARTINI, 2006, p. 126), o que deve ser considerado na eleição de melhores alternativas que o litígio ambiental e climático.

<sup>6</sup> A análise da pessoa jurídica de direito público, que deve fazer milagres, ser onipresente e onipotente, e assim ser julgada, faz esquecer que os entes e órgãos públicos são constituídos de pessoas, que lidam com situações das mais diferentes naturezas. Essas pessoas que assumem cargos de gestão no âmbito da administração pública e devem tomar decisões que impactam a sociedade, com recursos limitados – de estrutura, de financeiro, de pessoal, contextos políticos estreitos e cenários de muita dúvida, correm risco de condenação sumária por seus atos. Primeiro, através do julgamento parcial e limitado da mídia e das redes sociais. Depois, através da análise de centenas de fiscalizadores, que possuem percepções diferentes e individuais, criando-se uma situação caótica de não se saber a que rei se deve atender. O olhar do código amigo-inimigo está em todos os lugares (Resta, 2020).

Tal panorama ganha importância considerando as relações internacionais, especialmente no âmbito das negociações para fins de mudanças climáticas e as contribuições de cada país, posto que, quando políticas públicas ambientais são submetidas ao judiciário, podem inviabilizar sua concretização. O acordo de Paris<sup>7</sup>, na cláusula 93 (UNFCCC, 2015), já previa “a importância de facilitar uma melhor comunicação e transparência ao logo do tempo”, não só entre a comunidade internacional sobre as contribuições nacionalmente determinadas, ou ainda sobre as adaptações, mas também a comunicação nacional entre atores e impactados na política pública ambiental.

Além disso, desde o acordo de Paris, estabeleceu-se a importância da ampliação das capacidades institucionais dos países participantes (cláusula 72-74; UNFCCC, 2015), para aumentar a sinergia entre esses, o que pode ser ampliado no âmbito interno, tendo em vista os diversos atores da política pública ambiental.

A solução perpassa por melhorar o relacionamento interinstitucional, fortalecer laços em rede de confiança, aproximar e promover o diálogo permanente. A visão e comunicação sistêmica<sup>8</sup> são ingredientes fundamentais para tal intento. Nessa linha, passa-se a trazer estudo de caso dos Fóruns Interinstitucionais do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), para mostrar como é viável e pode funcionar um sistema de comunicação entre os diferentes atores das políticas públicas, especialmente da ambiental.

## **2. A COMUNICAÇÃO EFETIVA ENTRE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS – ESTUDO DO FÓRUM INTERINSTITUCIONAL AMBIENTAL DO TRF4 PARA O DIÁLOGO ENTRE OS ATORES E IMPACTADOS PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS**

Analisar o comportamento humano e seus conflitos sem o inserir no contexto em que vive, limita sobremaneira a compreensão dos fenômenos sociais. Um dos contextos é o

---

<sup>7</sup> O acordo de Paris é um tratado internacional que obteve o compromisso das partes para a redução da emissão do gás carbônico e combate ao aquecimento global, a partir das respectivas contribuições nacionalmente determinadas pretendidas de cada parte (iNDC), com aumentos progressivos de ambição, através de mecanismos de ajustes. Vale ver a iNDC do Brasil, que agora é NDC (já virou compromisso, não mais intenção), que está em vigor: A [NDC do Brasil](#) comprometeu-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. Para isso, o país se comprometeu a aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética para aproximadamente 18% até 2030, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030. (Brasil, 2025)

<sup>8</sup> A comunicação sistêmica, ou seja, ocorrida no acoplamento entre sistemas sociais e funcionais da sociedade, é empiricamente observável, de forma consistente, fazendo-se necessário entender como se estrutura e funciona o sistema social, para compreensão da sua operação comunicativa. (Luhmann, 2005, p. 165).

organizacional, que interfere sobremaneira na tomada de decisão dos indivíduos, em que se estabelecem rotinas e regramentos específicos, além de uma cultura própria, a chamada cultura organizacional.

Nesse circuito, as pessoas podem se comportar não como gostariam ou pensam, individualmente, mas como está planejado ou como se comprometeram a fazer nesse âmbito, considerando as rotinas operacionais estabelecidas (Zylbersztajn et. al, 2015).

Com essas considerações, importante estudar a comunicação organizacional na judicialização das políticas públicas, para então analisar o estudo de caso do Fórum Interinstitucional Ambiental do TRF4, como modelo de sistema de comunicação.

## **2.1. Da comunicação Organização na judicialização de políticas públicas**

Pode-se conceituar comunicação organizacional como o “processamento e interpretação das mensagens, informações, significados e atividades simbólicas com e entre organizações” (Marchiori, 2008, p. 167); é um fenômeno complexo e multidimensional, percebida como processo social, pois não se restringe à transmissão de informações, servindo como base de fundação, construção e desenvolvimento das organizações (Oliveira et. al, 2015, p. 103).

Cada organização se estrutura e funciona a partir de uma concepção da realidade externa e interna, podendo engendrar pouco uso das informações e das comunicações de outras organizações, fazendo referência apenas a si mesmo (autorreferência) para dar continuidade ao seu funcionamento, retroalimentando-se; ou, buscar as informações do seu ambiente, fazendo referência aos outros sistemas (heterorreferência) para tomada de decisões e operações comunicativas (Luhmann, 1993, p. 593).

Nesse cenário, de difícil comunicação efetiva entre as organizações e problemas complexos relacionados à judicialização, buscam-se meios de interligar lides individuais e coletivas, de modo a promover a percepção sistêmica e buscar soluções coletivas dialógicas, através de “atos concertados” e comunicação organizacional entre as diferentes instituições e atores das políticas públicas, como enfatiza o STF, no julgado do Tema 698.

Tal seria possível através da institucionalização de estruturas de governança e de processos de trabalho comunicativos entre as organizações públicas e o judiciário, para além dos processos judiciais. Os limites da lide do processo civil podem criar barreiras para solução dos conflitos entre essas organizações e de problemas graves, como aqueles previstas pela

segunda onda renovatória de Cappelletti<sup>9</sup>: a consideração do direito dos outros, daqueles que não estão nos autos (ainda que intervenha o MP), do interesse legítimo de terceiros, da sociedade e da sobrevivência do ser humano.

A abertura cognitiva da ciência processual para a sociedade, ao perceber que a forma do processo civil coletivo e proteção judicial dos direitos difusos não vem alcançando o resultado almejado, levou a se estabelecer institutos como o do processo estrutural<sup>10</sup>, que prioriza a construção de soluções de forma coletiva, buscando uma visão e intervenção sistêmica efetiva. Isso mostra o quanto a ciência processual tem evoluído em perspectiva empírica e sociológica.

Arenhart, estudioso da técnica dos processos estruturais, destaca que existem ferramentas mais modernas, inclusive no próprio Código de Processo Civil Brasileiro, que permitem uma melhor condução da ação coletiva ou de processos individuais repetitivos com amplo interesse da sociedade. Esses processos lidam com interesses e impactados de difícil mensuração e identificação e requerem que se pense muito além dos ritos individualistas que se vem impingindo nos processos coletivos atuais. Traz como exemplo ferramentas mais modernas, como da “gestão processual de casos”, em que processos distribuídos entre diversos juízes podem ser tratados de modo conjunto para solução mais adequada, como previsto no §2º do art. 69 do CPC, quando prevê “atos concertados entre juízes cooperantes”. A vocação individual dos processos se mantém, mas pode ser dado tratamento coletivo e concentrado pelo poder judiciário (2017, p. 13).

No entanto, a comunicação entre organizações públicas no âmbito dos litígios, na conformidade das regras do processo civil é limitada, ainda que em face de processos estruturais. Se as instituições estatais, ao menos, não estiverem capacitadas para o diálogo permanente frente aos cenários globais de litigância, ambientais e climáticas, se verão numa miríade burocrática, de processos que tramitam por longos anos, sem que a sua comunicação seja efetiva para o alcance dos objetivos de proteção ambiental.

Assim, demanda-se novas estratégias e práticas de comunicação sistêmica, de modo a estabelecer a compreensão recíproca da realidade de cada organização, como nos fóruns interinstitucionais do TRF4, que se passará a abordar.

---

<sup>9</sup> Mauro Cappelletti desenvolveu, nos anos 70, a primeira grande pesquisa empírica sobre a efetividade do acesso à justiça no mundo, estabelecendo o direito comparado e a observação empírica como método. A partir disso, estabeleceu as três necessárias ondas renovatórias do processo civil: a justiça gratuita, as ações coletivas e a amplitude do conceito de acesso à justiça. Mauro Cappelletti, *Acesso à Justiça*. (1988)

<sup>10</sup> Resolver panoramas de litígios complexos como os ambientais requerem uma abordagem estrutural para instituir transformações ou reformas nos entes, organizações ou instituições, visando concretizar direitos fundamentais, executar políticas públicas específicas ou solucionar disputas complexas (Didier Jr. et al.; 2020, p. 103).

### **3.2. Do Fórum Interinstitucional Ambiental do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**

Frente a dificuldade de proceder na aproximação entre os atores de diferentes políticas públicas e o judiciário, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) instituiu quatro Fóruns Interinstitucionais: previdenciário (Brasil, 2023), saúde (Brasil, 2023a), moradia (Brasil, 2023b) e ambiental (Brasil, 2023c), buscando viabilizar atos concertados entre juízes e organizações públicas.

O primeiro fórum instituído foi o do previdenciário, em 2010, por proposta da Ordem dos Advogados do Brasil no Estado do Rio Grande do Sul (OAB/RS), visando criar ambiente de diálogo e solução de problemas relacionados à judicialização da previdência social. Os membros dos Fóruns são as organizações impactadas na política pública respectiva; no caso do previdenciário, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Poder Judiciário, o MP, Defensoria Pública, OAB (Brasil, 2023).

Por meio de encontros periódicos, os membros selecionam temas que possibilitam apresentar os problemas, prestar informações e submeter ideias de solução à pluralidade de impactados organizacionais, que são os membros do próprio Fórum. Ao final das reuniões, propõe-se ações concretas, como a formação de grupos de trabalho, envio de documentos aos poderes públicos e políticos, orientações a juízes, procuradores e servidores, entre outras sugestões. O objetivo é o aprendizado e soluções coletivas, pautados em valores como pluralismo, democracia, participação e ética (Brasil, 2023).

As reuniões até então realizadas, pelo que se depreende das atas disponíveis no site do TRF4 (Brasil, 2023d), promoveram a interação direta entre os membros, fomentando a escuta ativa e a comunicação eficaz, bem como alto nível de reflexividade, com a compreensão da realidade de cada organização por meio da apresentação de painéis e tópicos. A realização da heterorreferência, quando o sistema para de se auto-referenciar e procura entender outros sistemas, promove aprendizado (Luhmann, 2016, p. 468).

No âmbito do fórum do previdenciário, tem-se como exemplo de sucesso o caso do Provimento 90<sup>11</sup>, que demonstra a eficácia dessa ferramenta de promoção de diálogo e construção coletiva de soluções (Smolenaars, 2023). Em março de 2020, havia 110 mil decisões judiciais a serem cumpridas pelo INSS em atraso, para implantação de benefícios

---

<sup>11</sup> O Provimento 90 é uma norma do TRF4, desenvolvida a partir de dezenas de reuniões e de grupo de trabalho interinstitucional, que redundou em maior cooperação entre diferentes organizações públicas e entre os próprios juízes do Poder Judiciário. (Brasil, 2020e).

previdenciários, entre outros, com aplicação de multas e ameaças de responsabilidade a servidores pelos juízes. Nas reuniões do Fórum, foi estabelecido um grupo de trabalho que pôde criar um processo de trabalho colaborativo que regularizou todas as requisições judiciais pendentes. A cooperação foi formalizada pelo Provimento 90/2020, em vigor até hoje. Em contrapartida, em outras regiões do Brasil, que não haviam estabelecido o Fórum, o problema não foi resolvido até dois anos depois<sup>12</sup>.

O Fórum Interinstitucional do Meio Ambiente (Brasil, 2023c), por sua vez, promove encontro entre os órgãos públicos que atuam na seara, para apresentarem seus trabalhos de fiscalização ambiental, projetos e resultados, fornecendo informações sobre a atuação da administração pública aos demais participantes. Exemplo disso é o Projeto Desterro, proposto pelo ICMBIO ao TRF4, no âmbito do Fórum. Esse projeto visava diagnosticar decisões judiciais não cumpridas, estabelecer cronogramas para evitar novas ações civis públicas, entre outras ações, de modo cooperativo com o judiciário (Brasil, 2022a).

A cada encontro, as organizações podem trazer seus temas, para promover reflexão juntamente com os demais membros. Por exemplo o IBAMA, na segunda reunião do Fórum (Brasil, 2022b), destacou a importância da LC 140/2011, que estabelece as competências primárias dos entes federados, União, Estado e Município, trazendo exemplos de decisão judiciais que prejudicam ao atendimento dessas competências, sob o pretexto de proteção do meio ambiente. Destacou o IBAMA que, ao atender uma ordem judicial de fiscalização de casas nas dunas de Florianópolis, deixou-se de promover uma ação coordenada de fiscalização nos portos sobre o transporte de mercúrio. Nessa reunião, a Desembargadora Vânia Hack de Almeida abriu uma fala enfatizando a importância do Fórum Ambiental para o diálogo e compartilhamento de informações e iniciativas, revelando “um papel de união que conta com integrantes que possuem história e compromisso com as questões ambientais” (Brasil, 2022b).

Vale destacar que a técnica da comunicação por temas tem embasamento na teoria da comunicação sistêmica, posto que, frente ao excedente de informações e possibilidades de comunicação, as organizações podem pautar o diálogo por temas, que são “trechos de relevância comunicativa”, que permitem diferenciação e seleção da memória, reduzindo a complexidade da informação, viabilizando o entendimento. Os temas facilitam a troca de foco de um tópico

---

<sup>12</sup> Foi possível demonstrar a eficácia do Fórum de forma contrafactual, tendo em vista a existência de grupos idênticos, que tinham o mesmo problema e não tinham organizado o Fórum Interinstitucional, tendo apresentado significativos resultados diversos. Claudine Smolenaars, *O sistema de comunicação organizacional na governança dos conflitos com a administração pública*. (Smolenaars, 2022, p. 93).

para outro ao contabilizar a diferença entre passado e futuro e atender às demandas de redundância e variedade (Luhmann, 2005, p. 165).

Os ambientes de comunicação estabelecidos pelos Fóruns Interinstitucionais do TRF4 promoveram a aproximação e o diálogo entre as organizações<sup>13</sup>, mas também a prestação de informações e a realização da heterorreferência, essa tão homenageada por Cappelletti e outros processualistas, na busca da compreensão empírica do impacto do processo na sociedade. Esse diálogo extra-autos pode propiciar o panorama sistêmico propalado pelo STF, a cooperação processual, a cultura do diálogo, a construção de soluções coletivas e evitar consequências negativas da judicialização das políticas públicas sobre todos aqueles que não fazem parte da lide. (Smolenaars et al, 2023, p. 116).

Vale destacar que os interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos são representados pelos membros de cada Fórum Interinstitucional, mas isso não exclui o respeito ao devido processo legal nos processos. As decisões judiciais podem considerar proposições adotadas pelos fóruns, mas tal decisão será submetida ao crivo do duplo grau de jurisdição, podendo ser objeto de recurso pelas partes (sejam as diretamente interessadas, ou aquelas que representam os interesses coletivos e difusos, como o MP, presentes no polo processual). Nesse sentido, vale fazer a leitura de acórdãos do TRF4<sup>14</sup> que abordam o impacto dos Fóruns Interinstitucionais sobre as decisões judiciais objeto de recursos das partes.

---

<sup>13</sup> Luísa Hickel Gamba, em dissertação de mestrado profissional na Universidade Federal de Santa Catarina, pesquisou os 10 anos de funcionamento do Fórum Interinstitucional Previdenciário em Santa Catarina, e destacou que foi “possível verificar o engajamento dos membros do fórum, atores envolvidos na problemática que constitui o seu objeto, na apresentação de soluções e na sua implementação, inclusive noticiando no próprio fórum seus resultados, como consta das atas da 5ª, 6ª, 8ª, 13ª, 19ª, 20ª e 23ª reuniões”. (Gamba, 2022, p. 124).

<sup>14</sup> Ao se pesquisar na jurisprudência do TRF4 com a palavra “fórum interinstitucional previdenciário” na ementa, foram encontrados 1.782 documentos. Sobre decisões judiciais do TRF4 que tratam dos fóruns interinstitucionais, traz-se o seguinte exemplo, julgado na quarta turma, relator Osni Cardoso Filho, na apelação cível n. 5011552-59.2023.4.04.7100: “EMENTA: PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. REMESSA NECESSÁRIA. APELAÇÃO CÍVEL. RECURSO ADMINISTRATIVO. DEMORA NO ENCAMINHAMENTO AO CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. ILEGALIDADE CONFIGURADA. PRAZO DE 120 DIAS, FIXADO NA 6ª REUNIÃO DO FÓRUM INTERINSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO REGIONAL. 1. Nos termos do artigo 14 da Lei nº 12.016, concedida a segurança, a sentença estará sujeita ao duplo grau de jurisdição. 2. A ausência de justo motivo para o descumprimento de norma procedimental torna reconhecida a omissão da Administração Pública, que contraria direito líquido e certo do interessado, a quem a Constituição Federal assegura a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII). (TRF4, 2023)”. Outro exemplo do Fórum da Moradia, no acórdão da apelação cível n. 5000815-69.2015.4.04.7102, julgado na terceira turma, pelo Relator Roger Raupp Rios: “EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. INOBSERVÂNCIA DO § 1, DO ARTIGO 485 DO CPC. ANULAÇÃO DA SENTENÇA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. SUSPENSÃO. 1. Uma vez verificado que o magistrado a quo deixou de intimar a exequente para suprir a falta antes da prolação da sentença, nos termos do § 1º, do art. 485 do CPC, restou caracterizado o *error in procedendo*, impondo-se a anulação da sentença e o retorno dos autos à origem a fim de que sejam devidamente observadas as normas processuais. 2. Outrossim, a suspensão do processo enquanto em curso as tratativas de autocomposição levadas a efeito no âmbito do Inquérito Civil nº 1.29.008.000475/2014-66 e do Fórum Interinstitucional da Moradia desse Tribunal Regional da 4ª Região visa resguardar o direito à saúde,

Em contrapartida, deve-se considerar a possibilidade de resistência à participação efetiva no Fórum por parte dos representantes legais das organizações, que podem ter uma mentalidade mais formalista e temerosa quanto à abertura cognitiva e de informações, ou preferem a tomada de decisões isolada, sem considerar essa estrutura. No entanto, a prática revela que a persistência no diálogo traz revelações e promove a aproximação, mesmo daqueles mais resistentes. Com a troca periódica dos representantes da gestão de cada ente, tem-se que renovar os propósitos do Fórum periodicamente, lembrando seus êxitos também em temas.

A prática de diálogo interinstitucional vai ao encontro do que vem defendido a OCDE: para os estados alcançarem resultados melhores em termos de eficiência dos serviços públicos e na melhoria do bem-estar da população, é necessário não apenas uma governança pública robusta do governo como um todo, mas também uma transição para um estado mais aberto. Isso se daria por meio da colaboração entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, visando explorar sinergias e compartilhar boas práticas (Thorstensen, 2020, p. 12), estabelecendo um ecossistema de governança.

Nessa linha, o CNJ instituiu, em final de 2024, o Fórum Nacional para o Meio Ambiente do Poder Judiciário (Fonamb), conforme alteração na Resolução CNJ 433/2021, que estabelece a Política Nacional Ambiental do Poder Judiciário. Informa o CNJ que esse fórum “deve coordenar e promover a melhoria da jurisdição ambiental” em atuação interinstitucional dos representantes do Executivo, Legislativo e Judiciário, promovendo atuação integrada a fim de compartilhar informações de inteligência e dados estratégicos. Destaca ainda que essa alteração visa o enfrentamento da emergência climática (CNJ, 2024)

No tocante às políticas climáticas e a participação do Brasil nas reuniões das partes do UNFCCC, vale enfatizar a importância que vem sendo dada à capacitação e atuação conjunta dos diversos atores, na linha da atuação do Fórum Ambiental.

A última reunião do COP 28, de 2023, a Conferência das Partes, nos Emirados Árabes, destacou no capítulo 3 (tópicos 111 a 120), a importância da “capacitação” no âmbito individual, institucional e sistêmico, com trocas de experiências e inovação, não apenas entre países partes, mas no âmbito interno de cada país. Ainda no tópico 113, reconhece boas práticas de capacitação no tocante à “multi-stakeholder”, com compartilhamento de aprendizado, especialmente no nível regional (FCCC, 2023).

Assim, as práticas do Fórum Interinstitucional Ambiental vão ao encontro do que vem sendo preconizado pelos órgãos internacionais, tanto da UNFCCC quanto da própria AGENDA

---

à moradia e à dignidade da pessoa humana, atinentes às famílias que residem nos imóveis localizados na faixa de domínio da ferrovia. 3. Recursos de apelação providos. (Brasil, TRF4, 2023)”

2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), em diferentes objetivos de desenvolvimento sustentáveis (ODS), especialmente as ODS 16 e 17, posto buscar desenvolver instituições sustentáveis, estabelecendo parcerias para alcançar resultados notáveis em termos de implementação desses objetivos, como proteção do meio ambiente e ação contra a mudança global do clima (13).

Nesse sentido, o estabelecimento de estruturas organizacionais voltadas à comunicação e promoção de soluções coletivas, bem como à resolução de disputas judiciais relacionadas às políticas públicas, independentemente da vinculação a um determinado processo judicial, em razão do impacto global que as lides causam na sociedade, são salutares para superar as barreiras da mitigação da judicialização ambiental e climática e das suas consequências nas políticas públicas.

## **CONCLUSÃO**

O presente artigo trouxe a pergunta de como seria possível aprimorar a comunicação entre diversos atores da política pública ambiental e climática, trazendo a hipótese de que a instituição de um fórum permanente de comunicação pode trazer ganhos nas relações interinstitucionais e na eficácia das políticas públicas ambientais.

Para a adoção de políticas públicas ambientais efetivas, que visem resultados de curto, médio e longo prazo, do pequeno desmatamento às questões que afetam o clima, demonstrou-se que é necessário que as organizações públicas e privadas, o MP, o Judiciário, e a sociedade como um todo, estabeleçam diálogo em interação produtiva de ideias e de soluções efetivas para a proteção ambiental.

Para isso, é fundamental a criação de um sistema de comunicação interinstitucional permanente, que possibilite a discussão de temas importantes, viabilize a apresentação de planos de ação, políticas públicas e seus resultados, reduzindo a assimetria informacional entre todos os atores e impactados pelas políticas públicas discutidas.

Um desses modelos de sistema de comunicação interinstitucional ocorre no Fórum Interinstitucional Ambiental do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que pode servir de modelo para adoção em diferentes âmbitos de atuação, seja municipal, estadual, federal, ou mesmo pela comunidade internacional. Nesses fóruns, todos os atores da política pública do meio ambiente se reúnem periodicamente para estabelecer diálogo, redução de assimetria informacional e atuação estratégica conjunta em prol da efetividade das políticas públicas e da resolução dos processos judiciais nessa seara.

Como se demonstrou, o Conselho Nacional de Justiça também instituiu um Fórum Nacional para o Meio Ambiente do Poder Judiciário com o objetivo de articular conjuntamente com o Executivo, Legislativo e Judiciário e melhoria da jurisdição ambiental, criando um comitê interinstitucional de gestão de pacto de transformação ecológica.

Essa prática pode ser inserida em diferentes compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da UNFCCC, especialmente em compartilhamento de capacidades, trocas de experiências e inovação, bem como diálogo e aproximação entre todos os atores e impactados pelas políticas públicas ambientais, especialmente de mudança climática.

## REFERÊNCIAS

- ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, p. 423-448, 2017.
- BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **(Syn) thesis**, Rio de Janeiro, v. 5. n. 1, p. 23-32, 2012.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 08 nov. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: DOU, 1981.
- BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal). Brasília: DOU, 2012.
- BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2020**. Regulamenta o art. 225, §1º incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: DOU, 2020.
- BRASIL. **Acórdão n. 5018572-68.2018.4.04.7200/SC**, da terceira turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Brasília, DOJ, 2018. Disponível em: <https://eproc-jur.trf4.jus.br/>. Acesso em: 11 mar. 2025.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Acordo de Paris**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em 11 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 698 – Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial atenção.** Brasília: DOJ, 2023f. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>. Acesso em: 06 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1075 - Constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator.** Brasília: DOJ, 2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/detalharProcesso.asp?numeroTema=1075>. Acesso em 11 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão do julgamento da ADI 4757.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4224704>. Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Fórum Interinstitucional Previdenciário.** Porto Alegre: TRF4, 2023. Disponível em:

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=1341](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1341). Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Fórum Interinstitucional da Saúde.** Porto Alegre: TRF4, 2023a. Disponível em:

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2243](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2243). Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Fórum Interinstitucional da Moradia.** Porto Alegre: TRF4, 2023b. Disponível em:

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2242](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2242). Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Fórum Interinstitucional Ambiental.** Porto Alegre: TRF4, 2023c. Disponível em:

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2290](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2290). Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Ata 20ª Reunião Virtual**. Porto Alegre: TRF4, 2023d. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2023/epz23\\_ata-20a-reunia--771-o--1-.pdf](https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2023/epz23_ata-20a-reunia--771-o--1-.pdf). Acesso em 06 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Histórico do Fórum Interinstitucional Previdenciário**. Porto Alegre: TRF4, 2023e. Disponível em:

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Presidente e Procurador-Chefe do ICMBIO vêm ao TRF4 apresentar projeto de cumprimento de decisões judiciais**. Porto Alegre: TRF4, 2022a. Disponível em:

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=16536](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=16536) . Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Provimento 90/2020**. Estabelece rotinas e prazos padronizados ao cumprimento de decisões judiciais em matéria previdenciária para as unidades judiciais de primeiro grau e Turmas Recursais da 4ª Região. Porto Alegre: TRF4, 2020e. Disponível em: <https://www.ieprev.com.br/assets/docs/PROVIMENTON902020.pdf>.

Acessado em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **TRF4 promove o 2º Fórum Regional Ambiental**. Porto Alegre: TRF4, 2022b. Disponível em:

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=26116](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=26116)

Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Justiça Federal do Rio Grande do Sul. **Litígios Climáticos**. Disponível em:

<https://jusclima2030.jfrs.jus.br/litigio/>. Acesso em 11 mar. 2025.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao Estado de coisas inconstitucional**. Tese de Doutorado em Direito Civil Constitucional. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.

CAPPELETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Disponível em:

<https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/diversos003/pdf.PDF>. Acesso em 16 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estudos Empíricos sobre a Efetividade da Jurisdição Ambiental na Amazônia Legal**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/06/sumario-conflitos-socio-ambientais-230623.pdf> . Acesso em: 07 jul. 2023

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Nova resolução cria fórum para fortalecer atuação da Justiça na proteção ambiental.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/nova-resolucao-cria-forum-para-fortalecer-atuacao-da-justica-na-protecao-ambiental/>. Acesso em 11 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Meta pela proteção do meio ambiente impulsionou ao menos 86 mil processos judiciais em 2024.** Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/meta-pela-protecao-do-meio-ambiente-impulsionou-ao-menos-86-mil-processos-judiciais-em-2024/> . Acesso em 11 mar. 2025.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. OLIVEIRA, OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.** nº 75, jan./mar. 2020. Rio de Janeiro: MPRJ, 2020.

FERRAJOLI, Luigi. Por que uma Constituição da Terra? **Revista de Direito Brasileira**, v. 31, n. 12, p. 4-18, 2022.

GAMBA, Luísa Hickel. **Administração da justiça: os 10 anos de funcionamento do Fórum Interinstitucional Previdenciário de Santa Catarina, sob a perspectiva da participação e colaboração democráticas.** Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/247338/PDPC-P0097-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14 dez. de 2023.

LUHMAN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação.** Trad. Ciro Marcondes Filho. São Paulo: Paulus, 2005.

LUHMANN, Niklas. A Improbabilidade da Comunicação. Coleção Passagens. 4ª ed. São Paulo: Passagens, 2006.

LUHMANN, Niklas. **O direito das sociedades.** São Paulo: Martins Fontes, 2016.

LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión.** Trad. Dario Rodrigues Mansilia. Cidade do México: Universidad Iberoamericana, 2010.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I.** Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

MARTINI, Sandra Regina. Direito Fraternal na Sociedade Cosmopolita. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos.** v.40, n.46. Bauru: Edite, 2006. p. 119-134.

OLIVERA, Ivone de Lourdes *et al.* (coord.). **Compreendendo um campo do conhecimento: reflexões epistemológicas sobre a Comunicação Organizacional a partir de autores brasileiros.** Curitiba: Editora CRV, 2015

RESTA, Eligio. O Direito Fraternal. 2ª ed. Roma: Essere nel Mondo, 2020.

SMOLENAARS, Claudine Costa; PELLIN, Daniela Regina. **A comunicação sistêmica da Previdência social no âmbito da governança pública do INSS para mitigação da judicialização.** Revista NOMOS. Série 1. Volume 43. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/76493>. Acesso em 24 abr. 2024.

THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago. **Governança pública: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil.** CCGI. São Paulo: FGV, 2020. (Working Papers Series, n. 27).

UNFCCC. **Acordo de Paris.** Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-08/Acordo-de-Paris.pdf>. Acesso em 11 mar. 2025.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Raquel. **Direito e Economia.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.