

FUNDAMENTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DA GOVERNANÇA SOCIOECOLÓGICA PARA A LAGOA DA CONCEIÇÃO: REIVENTANDO O DIREITO AMBIENTAL POR MEIO DO PROCESSO ESTRUTURAL

Bruno Teixeira Peixoto¹
Giorgia Sena Martins²

1. Introdução. 2. Os *Commons* e a Governança Socioecológica. 3. O que é Governança Socioecológica. 3.1 Governança Socioecológica na Legislação Municipal de Florianópolis/SC. 3.2 A Perspectiva Sistêmica de Governança Socioecológica na Constituição Federal, Legislação Federal e Precedentes do STF e STJ. 3.3 Governança Socioecológica na legislação do Estado de Santa Catarina. 4. Leis (quase) Perfeitas *versus* Falta de Governança: a Reinvenção do Direito Ambiental e o Papel do Judiciário. 5. Da Necessidade de Medidas Estruturais. 5.1 Dos Elementos da Governança Socioecológica para a Lagoa da Conceição. 5.1.1 Da Função e Composição de um Núcleo Emergencial Plural e Transdisciplinar 5.1.2 Da Nomeação de Guardião para a Lagoa da Conceição e as Gerações Futuras. 5.1.3 Da Formulação de um Plano de Ação em Juízo para a Reestruturação da Gestão e Governança Socioecológica da Lagoa da Conceição. 6. Conclusões.

1. Introdução

Este trabalho tem por objetivo fornecer subsídios teóricos para o Projeto “Lagoa da Conceição e Direitos da Natureza: Juridicidade Ecológica”, do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (GPDA/UFSC), coordenado pelo Prof. Dr. José Rubens Morato Leite, que visa a promover uma ação estrutural em defesa da Lagoa da Conceição, que sofre de uma crise ecológica sistêmica há algumas décadas e que foi vitimada por um grande desastre ecológico no começo de 2021.

O trabalho aborda, inicialmente, a implicação entre a governança socioecológica e a definição da Lagoa da Conceição como um bem comum (*common*), assim como o conceito de governança socioecológica e a urgência do enfrentamento sistêmico, integrado e da não-fragmentado da crise ecológica, de forma diversa da que vem ocorrendo até hoje. Demonstra, de forma *intencionalmente* exaustiva e com destaques ao longo do texto³, a fundamentação constitucional, legal [municipal, estadual

¹ Advogado. Mestrando em Direito Internacional e Sustentabilidade na Universidade Federal de Santa Catarina (USFC). Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico (CESUSC/SC), em *Compliance* e Governança no Setor Público (INSPER/SP) e em *Compliance* Ambiental, Social, de Governança e de Proteção de Dados (ESG&D) (PUC-RJ). Graduado em Direito pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina (CESUSC). Certificado pela *Global Reporting Initiative* (GRI) em *Sustainability Reporting Standards*. Pesquisador membro do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA - UFSC) e do Grupo de Estudos em Direito Público (GEDIP - UFSC). Pesquisador colaborador do *Harmony With Nature Knowledge Network Experts* da ONU. E-mail: brunoteixeirapeixoto@hotmail.com

² Doutora em Ciências pela Unicamp, recebeu o prêmio de Reconhecimento Acadêmico (Unicamp/Instituto Vladimir Herzog) na área de Ciências Naturais, Saúde e Meio Ambiente pela Tese “Mudança de Paradigma no Enfrentamento da Crise Ecológica: Uma Abordagem Integrada entre o Direito e as Ciências da Terra”, Doutoranda em Direito Público (Direito Ambiental) pela Universidade de Coimbra. Pesquisador membro do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA - UFSC), Diretora do Instituto O Direito por Um Planeta Verde, Graduada e Mestre em Direito pela UFSC. E-mail: giorgia@gmail.com

³ Os destaques (em negrito) no texto normativo apontam expressamente para aspectos da governança já

e federal] e jurisprudencial da governança socioecológica da Lagoa da Conceição. Analisa, a seguir, o descumprimento da legislação atinente à governança socioecológica

e propõe, como alternativa, a adoção de medidas estruturantes, em sede judicial, ou seja, por meio de uma demanda estrutural, como forma de superar o estado de coisas desconforme/ilegal/inconstitucional.

2. Os *Commons* e a Governança: implicação necessária

Entender - em profundidade - a **Lagoa da Conceição como um bem comum** justifica todos os esforços empreendidos para a sua salvaguarda. A importância da implementação de uma governança socioecológica também depende dessa compreensão. Logo, torna-se necessário imergir no conceito do “comum”, objeto de ampla reflexão na contemporaneidade.

Conforme já escrevemos⁴, “os *commons* ou bens comuns têm sido estudados por teóricos das mais variadas áreas, que incluem a Biologia, o Direito, a Economia, a Filosofia, a Ciência Política, a Sociologia, dentre outros, sob diferentes perspectivas, tanto quanto à denominação, quanto em relação a seu significado, mas suas origens mais remotas são encontradas em Aristóteles. As abordagens são tão diversas que vão de uma Encíclica Papal (JOÃO XXIII, 1963) à clássica “Tragédia dos Comuns” (HARDIN, 1968), passando por estudo laureado com o chamado “Prêmio Nobel” de Economia (OSTROM, 1990), por uma visão jurídica atualizada – que poderia ser denominada “ecojurídica” (MATTEI, 2013) ou ainda por estudos sociológicos e filosóficos que propõem uma saída não capitalista para a crise ecológica (DARDOT; LAVAL, 2014; HARDT; NEGRI, 2001), assim como perspectivas ativistas (BOLLIER, 2003; 2014) ou historiográficas (LINEBAUGH, 2014). O problema dos *commons* é bastante atual e complexo, perpassando várias áreas do saber humano (VARGAS;HERSCOVICI, 2017)”.

Desde o clássico artigo de Hardin⁵, os chamados *commons*⁶ vêm sendo objeto de variada conceituação⁷, podendo-se citar: a) espaços internacionais comuns (*global commons*)⁸; b) todos os bens naturais do planeta; c) “bem comum” como definição filosófica e jurídica; d) na definição de Elinor Ostrom⁹, propriedade comunal; e) Bens Comuns da Humanidade, para designar toda a natureza, na definição de Houtart¹⁰; f) Bens Comuns da Terra, na definição de Vandana Shiva¹¹, chegando até mesmo à ideia de

garantidos pela legislação vigente.

⁴MARTINS, G. S. Mudança de Paradigma no Enfrentamento da Crise Ecológica: uma abordagem integrada entre o Direito e as Ciências da Terra. 2020. 536 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geociências, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020, p. 35. ⁵HARDIN, Garrett. *The Tragedy of the Commons*. *Science*, v. 162, p. 1243-1248, 1968. ⁶Cuja nomenclatura varia entre plural e singular, assim como suas nuances e definições. ⁷Ver RUSCHEL, C. V. Os limites do direito ambiental na preservação dos recursos naturais comuns: epistemologia da sustentabilidade e estudos de caso. 2018. 299 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://www.bu.ufsc.br/teses/PDPC1375-T.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2020. ⁸Alto Mar; a Atmosfera; Antártica e o Espaço Exterior.

⁹OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

¹⁰HOUTART, F. *Dos bens comuns ao ‘bem comum da humanidade’*. Bruxelas: Fundação Rosa Luxemburgo, nov. 2011. Disponível em: <https://goo.gl/BTJGbJ>. Acesso em: 18 jun. 2019. ¹¹SHIVA, V. *Earth Democracy: Justice, Sustainability and Peace*. Boston: South End Press, 2005.

*anticommons*¹², conceito válido para a propriedade intelectual, mas inaplicável à matéria

ambiental¹³.

Recorrendo a Clóvis Malinverni Silveira, tivemos a oportunidade de escrever que “dentre muitas acepções possíveis, bens comuns podem ser entendidos como a **utilidade de todos**; o **bem-estar de uma comunidade**; o uso compartilhado de recursos; a participação comunitária como fundamento da gestão de recursos comunais ou da **gestão dos bens públicos**”¹⁴.

Silveira¹⁵ afirma ainda que “a **proteção dos bens comuns de toda a humanidade** é considerada por muitos o **grande desafio da Política e do Direito no século XXI**”. Afirma ainda que “o comum é um **conceito-chave** para estudar o Direito Ambiental e deve ser investigado de maneira mais aprofundada em nossa área, uma vez que ele faz convergir os fundamentos materiais e simbólicos da vida humana”¹⁶.

É exatamente nesse contexto que se insere a Governança Socioecológica da Lagoa da Conceição, cujo delineamento será visto no decorrer deste estudo. Ao fim e ao cabo, a **solução prática** para a crise ecológica da Lagoa da Conceição virá de seu **tratamento sistêmico e não-fragmentado**, que somente pode ocorrer com o funcionamento orquestrado de todos os atores envolvidos.

3. O que é Governança Socioecológica?

Governança pública é um sistema pelo qual as instituições públicas são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle, com mecanismos de avaliação, direção e monitoramento. Assenta-se no **conjunto de interações** entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e o poder e as responsabilidades são exercidos¹⁷.

A governança pública **socioecológica** norteia-se por uma relação entre processos e instituições por meio da qual as sociedades e os poderes públicos se organizam e tomam decisões que contribuem para o aumento da capacidade de resposta do Estado aos problemas ambientais e ecológicos. A participação social, a articulação

¹² HELLER, M. The tragedy of the anticommons: property in the transition from Marx to Markets. Harvard Law Review, v. 111, n. 3, p. 621-688, jan. 1998. Disponível em:

<https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1608&context=articles>. Acesso em: 20 jun. 2019;

HELLER, M. A.; EISENBERG, R. S. Can patents deter innovation? The anticommons in biomedical research.

Science, v. 280, n. 5364, p. 698-701, 1 maio 1998. Disponível em:

<http://www.sciencemag.org/cgi/doi/10.1126/science.280.5364.698>. Acesso em: 21 jun. 2019. ¹³MARTINS, G. S. Mudança de Paradigma no Enfrentamento da Crise Ecológica: uma abordagem integrada entre o Direito e as Ciências da Terra. 2020. 536 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geociências, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

¹⁴ Ibidem, p. 35.

¹⁵SILVEIRA, C.E.M. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum. In: SILVEIRA, C.E.M.; BORGES, G.; WOLKMER, M.F.S. (orgs.). O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: Educs, 2019., p. 17-18. Disponível em: https://www.uces.br/site/midia/arquivos/ebook-o-comum_2.pdf. Acesso em: 20 jun. 2019.

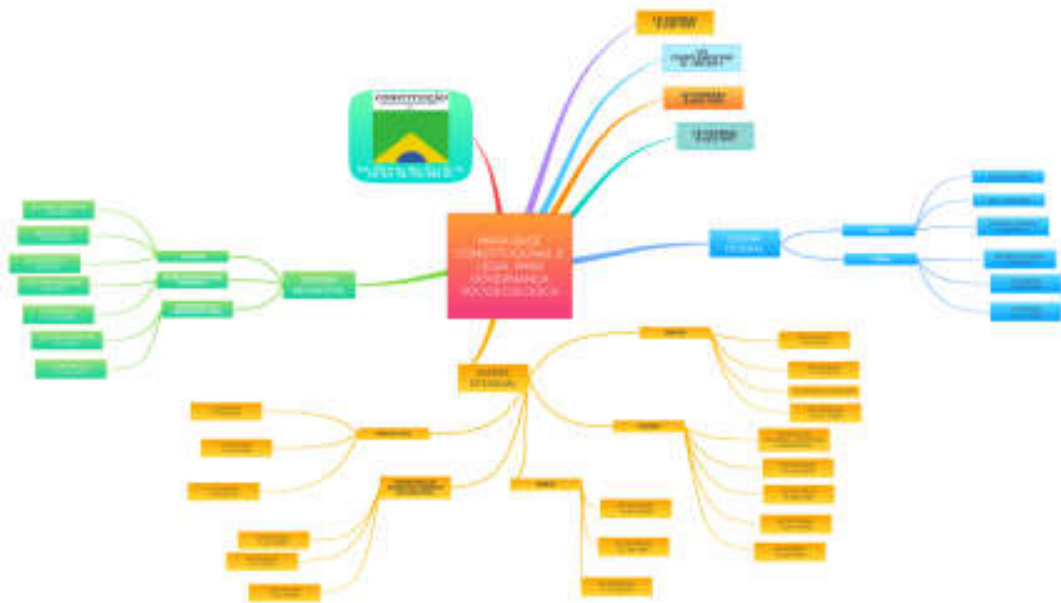
¹⁶ Ibidem, p. 29.

¹⁷TCU, Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU** / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

interinstitucional e a qualificação do ciclo de formulação das políticas públicas são importantes fundamentos de governança socioecológica.¹⁸

Inicialmente, cabe traçar o mapa político-jurídico da gestão e governança socioecológica pública da Lagoa da Conceição, incluindo não apenas os réus, mas **todos os entes públicos** que podem efetivamente contribuir, de forma sistêmica, harmônica e orquestrada, para a governança socioecológica no caso concreto. Como norte, veiculam-se as **bases jurídico-políticas da governança socioecológica** com fulcro no ordenamento jurídico brasileiro, as quais serão detalhadas nos itens 3.1 (legislação municipal), 3.2 (ordem constitucional, federal e jurisprudencial) e 3.3 (legislação estadual), que **embora prolixas, são indispensáveis** para demonstrar que a governança está, sim, minudentemente prevista na legislação brasileira – mas não é cumprida – razão pela qual a judicialização é necessária.

Figura 1 Mapa Geral da Base Constitucional e Legal para Governança Socioecológica para a Lagoa da Conceição



Fonte: Elaborado pelos Autores

É por meio da efetiva governança socioecológica que a sociedade deve pensar coletivamente e encontrar a forma mais adequada de garantir o bem comum, e ter a integridade para a comunidade biótica [e dos fatores abióticos] da qual faz parte.¹⁹ É um processo que envolve tomadores de decisão e não-tomadores de decisão, com objetivo comum: **o problema a ser enfrentado e o desenho da gestão ambiental/ecológica, em que a participação descentralizada e corresponsável seja a tônica do processo,**

¹⁸ IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Governança ambiental no Brasil:** instituições, atores e políticas públicas / org.: Adriana Maria Magalhães de Moura. – Brasília: Ipea, 2016; WOOLEY, O. **Ecological Governance: Reappraising Law's Role in Protecting Ecosystem Functionality.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014; JENNINGS, B. **Ecological Governance: Toward a New Social Contract with Earth.** Morgantown: West Virginia University Press, 2016

¹⁹ JENNINGS, Bruce. **Ecological Governance: Toward a New Social Contract with the Earth** by Bruce Jennings, Morgantown: West Virginia University Press, 2016, p. 184.

pressupondo atuação em rede, integrada e o ganho de poder dos atores envolvidos na gestão, interagindo com os tomadores de decisões.²⁰

Dada a grave situação por que passa a Lagoa da Conceição e toda sua comunidade, decorrente da falta de efetiva gestão e governança pública, emergiu como um **caminho novo e concreto**, decorrente das profundas reflexões que vêm ocorrendo

no GPDA²¹, a propositura de uma demanda de caráter estrutural, que possa viabilizar uma ampla e sistêmica reestruturação sobre a gestão e a governança de matriz ecológica no âmbito da Lagoa da Conceição, em Florianópolis/SC. Nessa proposta, a irresponsabilidade organizada é a causa de pedir; a atribuição de direitos à natureza é o fundamento material; a teoria estruturante do Direito é a saída teórica, que abre o conceito de norma jurídica; o processo estrutural é o meio; a governança é a solução prática. E tudo isso somente pode ocorrer à luz de uma mudança paradigmática da fragmentação cartesiana para uma visão sistêmica e complexa, que vai da compreensão à exposição dos fundamentos da demanda.

Estabelecer a governança pública socioecológica por sistema efetivo, com a delimitação de atores responsáveis e de mecanismos avançados para tal finalidade é indispensável para consolidar e instrumentalizar formas de melhor gerir e manter a **integridade ecossistêmica da Lagoa da Conceição** em benefício de **todos** os interessados e comunidades envolvidas, assim como consolidar a sua condição de verdadeiro sujeito de direito, garantindo a proteção de seus processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I, CF/88) e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, c/c art. 5º, § 2º, CF/88).

O complexo contexto social, cultural, econômico e ecológico da Lagoa da Conceição exige **medidas estruturais, ampliativas, sistêmicas**, que devem ser discutidas de forma integrada no âmbito de todos os atores competentes e demais interessados, para a superação do evidente e notório “estado de coisas desconforme e ilegal”, que vem ocorrendo há anos por conta da irresponsabilidade organizada (inefetividade das instituições e poderes públicos responsáveis).

Assim, são necessárias, “**novas estratégias de governança** de ecossistemas essenciais ao equilíbrio ecológico e saúde da biosfera, **o desenho de novas estruturas de governança participativa**, adequados para garantir e acompanhar a implementação de normas e políticas, uma estratégia adequada no âmbito dos litígios ambientais.”²² Há uma série de casos paradigmáticos pelo mundo na linha de uma efetiva governança socioecológica sistêmica, como no julgado *Gerações Futuras c. Colômbia* (STC 4360-2018)²³, na Corte Suprema da Colômbia, conforme, salienta Fernanda Cavedon Capdeville, reconheceu-se “a dimensão ambiental de direitos humanos como a vida e a saúde, e a impossibilidade de lhes dissociar de seu contexto ambiental”²⁴. Por esse viés, considerando a crise na proteção da Lagoa da Conceição e toda a comunidade que dela depende, resta evidente que “a realização de direitos ambientais comuns aos seres humanos e à natureza e dos direitos humanos, que dependem do substrato ambiental saudável para se realizar, **requer estruturas de governança**

²⁰ JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. **Governança ambiental e economia verde**. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1469-1478, Junho, 2012, p. 10. ²¹ Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco da Universidade Federal de Santa Catarina, sob a coordenação do Prof. Dr. José Rubens Morato Leite.

²² Idem, 2021. (Anexo)

²³ *Gerações Futuras c. Colômbia* (STC 4360-2018). Disponível em: <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf> Acesso em 15 abr 2021.

²⁴ CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. Parecer Jurídico. 2021. (Anexo).

participativa e integrada de longo prazo, alinhada à integridade ecológica do ecossistema e que coordene ações multinível e inter agendas”²⁵.

Há um manifesto problema estrutural na gestão e governança socioecológica da Lagoa da Conceição, comprometendo sua própria existência, em consequência da inação, da falta de implementação e garantia da efetividade de normas e políticas ambientais, da **fragmentação de sua gestão e da ausência de estruturas de governança participativa, multinível e interagendas** que respeite sua integridade

ecológica e configuração ecossistêmica²⁶.

A consolidação de propostas participativas representa a potencialização e a ampliação de práticas comunitárias, através do estabelecimento e ativação de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam direitos efetivamente exercitáveis e estimulem estratégias de envolvimento e responsabilização.²⁷

O preceito ampliado do art. 225 da CF/88 preconiza a garantia da continuidade existencial da Lagoa da Conceição e desempenho de suas funções socioambientais e ecológicas, haja vista que a situação de emergência na qual se encontra a Lagoa da Conceição decorre em grande parte da ausência de reflexão e estruturação de um esquema de governança socioecológica deste espaço que integre todas as suas dimensões (ambiental, social, cultural, histórica, econômica, turística, paisagística, entre outras)²⁸.

Postas essas diretrizes, cumpre frisar que **o ordenamento jurídico ambiental brasileiro detém amplo *framework* constitucional e regulatório** capaz de ensejar a responsabilidade dos atores públicos, e especialmente dos réus desta ação civil pública a ser proposta, **por uma sistêmica governança socioecológica**.

Na lição de Ana Marchesan, dentre os déficits do Direito para salvaguarda do meio ambiente sobressai, a fragmentação como força oposta à abordagem ecossistêmica, que se reflete diretamente na negação do princípio da prevenção, facilitando a ocorrência de riscos e danos ambientais, bem como sua perpetuação e falta de reparação.²⁹ Como contraponto, a ordem constitucional prevê a competência comum em matéria ambiental, segundo a qual a União, Estados e Municípios deverão promover ações para o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, protegendo direitos fundamentais socioambientais, conforme normas de cooperação ou de colaboração³⁰.

3.1. Governança Socioecológica na Legislação Municipal de Florianópolis/SC

De forma extremamente ousada e inovadora, perfilhando daquilo que há de mais moderno no Direito Ecológico mundial, o Art. 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis prevê que “ao Município compete promover a diversidade e **a harmonia com a natureza** e preservar, recuperar, restaurar e ampliar os processos ecossistêmicos

²⁵ Idem., 2021. (Anexo)

²⁶ Idem, 2021 (anexo).

²⁷ JACOBI, Pedro R., Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Revista Ciência. saúde coletiva**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232002000300005&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em 20 abr 2021.

²⁸ CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. Parecer Jurídico. 2021. (Anexo).²⁹ MARCHESAN, 2020, op. cit., p. 209.

³⁰ CF/88. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

naturais, de modo a proporcionar a resiliência socioecológica dos ambientes urbanos e rurais, sendo que o planejamento e a gestão dos recursos naturais deverão fomentar o manejo sustentável dos recursos de uso comum e as práticas agroecológicas, de modo a garantir **a qualidade de vida das populações humanas e não humanas, respeitar os princípios do bem viver e conferir à natureza titularidade de direito**³¹.

Trata, a Lei Municipal de Florianópolis, da **Natureza como Sujeito de Direito**. Trata, ainda, do respeito aos Princípios do Bem Viver. Trata da qualidade de vida das populações humanas e não humanas. Trata da promoção da resiliência

socioecológica dos ambientes urbanos e rurais. Trata do planejamento e gestão dos recursos naturais, com o fomento do manejo sustentável dos recursos de uso comum e das práticas agroecológicas. Ou seja, o Legislativo Florianopolitano vocacionou a cidade ao protagonismo ecológico mundial. E esse protagonismo pode ser implementado, fazendo de **Florianópolis um exemplo para o Mundo**. Basta que haja vontade para isso.

O Município de Florianópolis/SC pode e deve desenvolver uma sistemática e efetiva governança socioecológica. Segundo o parágrafo único do art. 133 da Lei Orgânica florianopolitana, “**o Poder Público promoverá** políticas públicas e instrumentos de monitoramento ambiental **para que** a natureza adquira titularidade de direito **e seja considerada** nos programas do orçamento municipal e nos projetos e ações governamentais”, de tal modo que **a reestruturação da governança socioecológica**, pelos órgãos e entes públicos responsáveis, **é condição indispensável**, prevista na lei maior municipal, para que se confirme e se cumpra com o reconhecimento da Lagoa da Conceição como um ente natural detentor da titularidade de direito à proteção de sua integridade ecossistêmica.

A Lei Orgânica de Florianópolis/SC, em seu art. 133, parágrafo único, é literal em indicar a fundamental função esperada de uma articulada gestão e governança socioecológica pelos Poderes Públicos, confirmando, uma vez mais, **a necessidade premente da reestruturação a ser postulada por uma demanda estrutural, estratégia a ser implementada necessariamente em sede judicial, haja vista a impossibilidade de articulação extrajudicial de tal desiderato.**

Ainda no mesmo parágrafo único dispõe-se que “as tomadas de decisões **deverão ter respaldo na Ciência** [*é exatamente o que ora se propõe, com a iniciativa do GPDA/UFSC*], utilizar dos princípios e práticas de conservação da natureza, observar o princípio da precaução, e **buscar envolver os poderes Legislativo e Judiciário, o Estado e a União, os demais municípios da Região Metropolitana e as organizações da sociedade civil**”, ou seja, a previsão também aponta para a **reestruturação da governança socioecológica em Florianópolis** com a articulação dos níveis estadual e federal competentes e também da sociedade civil organizada, premissas não observadas, como visto, no contexto da Lagoa da Conceição.

Tem-se, ainda, a Lei Complementar municipal n. 706, de 21 de janeiro de 2021, que traz, dentre seus entes, a FLORAM (Fundação Municipal de Meio Ambiente de Florianópolis). Referida lei impõe, em seu art. 1º, IV, “a regulamentação de estruturas com vistas **ao aprimoramento do modelo de gestão**”, tendo o seu art. 2º a previsão deque “a Administração Pública, Direta e Indireta, do Município de Florianópolis obedecerá, além dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, aos da primazia do interesse público sobre o privado, da motivação dos seus atos, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, **privilegiando, em todos os seus atos: [...] V - a sustentabilidade nas atividades econômicas e no desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei, com a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado**”.

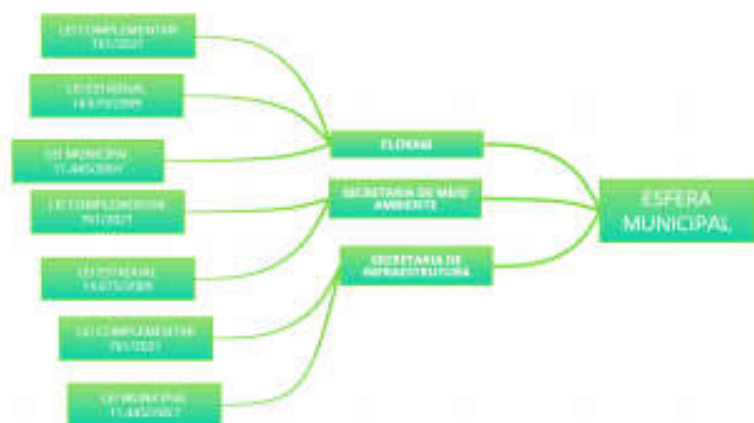
8

Nesse sentido, a referida lei complementar florianopolitana em seu art. 5º ainda prevê que “o **modelo de gestão adotado pela Administração Pública Municipal será o de implantação de políticas e ações administrativas desenvolvidas por meio do método sistêmico**, levando em consideração as deliberações dos conselhos municipais e as leis de planejamento municipal”, confirmando, portanto, previsão legal expressa que impõe à Administração Pública Municipal de Florianópolis e todos os órgãos a ela vinculados a **observância e o desenvolvimento concreto da boa gestão e governança ligadas à proteção ambiental/ecológica e dos recursos hídricos em nível municipal**.

No âmbito do Poder Executivo Municipal de Florianópolis/SC, ainda na referida Lei Complementar n. 706/2021, no seu art. 79 é disposta, dentre outras, a **competência expressa da Secretaria Municipal de Meio Ambiente**: “I - **coordenar e**

gerir os processos de meio ambiente, saneamento básico e manejo de resíduos sólidos, **por meio de ações estratégicas** que visem **soluções integradas para o desenvolvimento sustentável do município**; II - **coordenar** a prestação dos serviços municipais aos cidadãos no que se refere à sua área de atuação; III - **propor** políticas e instrumentos de **modernização, colaboração e descentralização administrativa**, visando a agilização dos procedimentos e processos inerentes à sua área de atuação; IV - **interagir** com as demais Secretarias Municipais para execução dos programas, projetos e ações de sua área de competência”.

Figura 2 - Governança Socioecológica na Legislação Ambiental de Florianópolis



Fonte: Elaborado pelos Autores

Quanto à FLORAM, a aludida LC 706/2021, no seu art. 91, II, preconiza as **expressas atribuições** da FLORAM, dentre as quais há distribuição entre as suas estruturas internas, tendo como atribuições da Diretoria Geral o seguinte: “b) **dirigir e supervisionar** o controle interno e coordenação das atividades administrativas e operacionais, garantindo e **exigindo o perfeito** desenvolvimento das atribuições institucionais da Fundação; e c) **exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem conferidas por ato legal**”. São previsões que exigem do órgão ambiental o compromisso com a boa gestão e governança socioecológica no Município.

No que diz respeito à CASAN e as suas obrigações de governança pública e por sua vez, de governança socioecológica, tem-se o Contrato de Programa firmado com o Município de Florianópolis/SC, pelo qual se estabeleceu como responsabilidade da CASAN a prestação de serviços públicos municipais de água e esgotamento sanitário, com vigência de 20 (vinte) anos, ou seja, ainda vigente.

9

Segundo o referido contrato, o item n. 4.1 prevê que a CASAN deve durante todo o período de vigência do contrato, prestar serviço público **adequado**, como aquele que **atende aos requisitos de regularidade, continuidade, eficiência e segurança**, dentre outros. No item de n. 6.1, alínea “I”, é obrigação da CASAN “**estabelecer mecanismos de controle da execução do contrato firmado**, informando ao Poder Concedente (Município de Florianópolis) todo e qualquer procedimento emergencial nos sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, **confirmando a obrigação contratual, sob regime jurídico público, acerca da necessidade de gestão e boa governança dos recursos hídricos e reflexos ambientais atrelados**.”

3.2. A Perspectiva Sistêmica de Governança Socioecológica na Constituição Federal, Legislação Federal e Precedentes do STF e STJ

A Lagoa da Conceição é um bem ambiental e, por isso, detém proteção legal e constitucional. A responsabilidade pela gestão, proteção, controle e monitoramento da sua qualidade incumbe, de forma genérica, a toda a coletividade, mas de maneira estrita, ao Estado (art. 225, *caput*, da CF/88) e deve ser compreendida a partir do desenho e do desempenho da governança socioecológica no âmbito da atuação da Administração Pública em **todos os níveis da federação**.

Essa **perspectiva sistêmica da governança socioecológica** chancelada por precedente do Supremo Tribunal Federal, a partir dos quais é possível constatar que “essa nova perspectiva demandou dos Estados a construção de políticas públicas mais elaboradas, atentas à gestão eficiente dos recursos naturais, das matérias primas, ao diagnóstico e ao controle das externalidades negativas ambientais, todos esses instrumentos atendem à perspectiva intergeracional, na medida em que o desenvolvimento sustentável estabelece uma ponte entre os impactos provocados pelas gerações presentes e o modo como os recursos naturais estarão disponíveis para as gerações futuras”.³¹

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, deve prevalecer “a proteção ambiental conferida constitucionalmente, que implica a incorporação da governança ambiental/ecológica, **dando contornos extremamente importantes ao exercício do direito de propriedade, combatendo a perspectiva liberal-individualista agressora do meio ambiente, de modo a concretizar o objetivo do desenvolvimento sustentável**”³². Ainda na linha dos precedentes da Corte da Cidadania, “**há um limite constitucional intocável e intransponível da ‘incumbência’ do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais** (art. 225, § 1º, I, da CF/88).

O dever constitucional de governança pública do meio ambiente está previsto no Art. 23, III, VI e VII da Constituição Federal, que estabelece a competência comum administrativa de gestão e proteção do meio ambiente entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Há uma perspectiva de **cooperação ecológica** na atuação pública ambiental do Estado, pois, segundo o STJ, “a competência para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora é comum entre todos os Entes Federativos, **o objetivo é que eles ajam em harmonia, formando um sistema**”³³ perspectiva, pois, fundamental para a efetiva governança socioecológica no país.

³¹ STF, ED na ADC 42/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/08/2019, DJe 30/08/2019. ³² STJ, REsp n. 1.706.438/CE, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 22/11/2018, DJe 28/11/2018. ³³ STJ, REsp m. 1.613.708/SC, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 19/04/2017, DJe 24/04/2017.

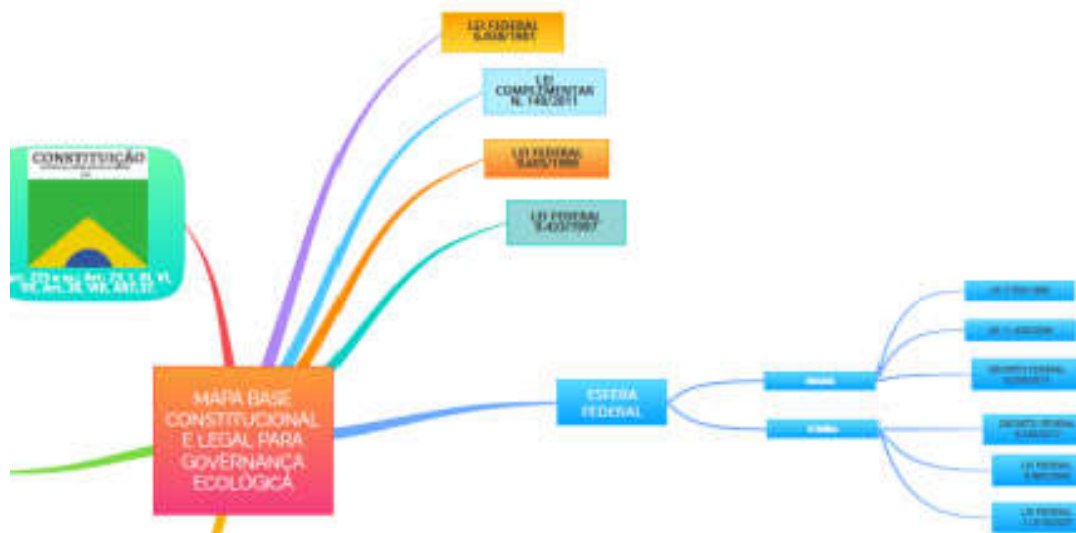
Em razão de tais diretrizes constitucionais é que se pode falar em “**Governança Ambiental/Ecológica, mediante a qual o Poder Público passa a figurar como gestor dos bens ambientais**, a fim de assegurar a existência e/ou manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado”.³⁴

A governança socioecológica é abrangida pela Lei Federal n. 6.938/1981, relativa à Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que, em seu art. 6º, criou o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), composto pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, **responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental**”, prevendo no Brasil uma legítima estrutura de Administração Pública Ambiental especificamente voltada à gestão e governança socioecológica.

A própria Lei Federal n. 6.938/1981 preconiza como **princípio**, dentre outros, segundo seu art. 2º, I, a “**ação governamental** na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser

necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”, bem como, pelo inciso III, o “**planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais**”, e pelo inciso VII o “**acompanhamento do estado da qualidade ambiental**”, diretrizes todas violadas e desconsideradas no contexto da Lagoa da Conceição, haja vista os fatos públicos e notórios delineados nesta ação civil pública estrutural.

Figura 3 - Governança Socioecológica - fundamentos legislativos constitucionais e federais



Ainda pela PNMA, o art. 4º dispõe, como **objetivo**, que será visada a “**definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, do Territórios e dos Municípios**”, corroborando para a dimensão cooperativa da governança socioecológica de cuja execução a Administração Pública ambiental em todos os níveis federativos é responsável legalmente.

A governança socioecológica também está prevista como dever legal pela Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011, que regulamentou a **cooperação** entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas

³⁴ TRF2, APELREEX n. 0006828032010.4.02.5001, Rel. Des. José Antônio Neiva, julgado em 28/11/2012, DJe 13/12/2012.

decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, diploma legal a ser observado e cumprido pelos réus da lide estrutural.

No art. 3º da Lei Complementar 140/2011, constam como **objetivos fundamentais**, no inciso I, “proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, **promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente**” e, no inciso IV, “**garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País**, respeitadas as peculiaridades regionais e locais”, prevendo, portanto, uma **cooperação ambiental administrativa** na busca pela governança socioecológica efetiva e sistêmica.

No contexto da Lagoa da Conceição, deve-se, ainda, ter em mente a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal n. 9.433/97). O art. 1º, VI, apresenta como um dos fundamentos da PNRH que “a **gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das**

comunidades” e no art. 3º, II e III, dispõe como diretrizes gerais da PNRH “**a adequação da gestão** de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País” e a “**a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental**”. O art. 32 da mesma lei prevê o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, dispondo no inciso VI, como um dos seus **objetivos**, “**planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos**”, de modo que, pelo art. 33, inciso III, do mesmo diploma legal, há previsto como elemento integrante do referido Sistema os Comitês de Bacias Hidrográficas.

Segundo o art. 38 da PNRH, são competências legais dos Comitês de Bacias Hidrográficas, dentre outras, “I - **promover o debate** das questões relacionadas a recursos hídricos e **articular a atuação** das entidades intervenientes; II - **arbitrar**, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; III - **aprovar o Plano de Recursos Hídricos** da bacia; IV - **acompanhar a execução** do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas”. Ou seja, verdadeira previsão legal de compromisso por uma boa gestão e governança dos recursos hídricos.

Acima de toda a previsão legal, é preciso ressaltar o **dever constitucional de boa atuação da Administração Pública Ambiental e Ecológica**, que, pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, *caput*, está **obrigada a observar expressos princípios gerais e orientadores** de toda as funções típicas e atípicas dos Poderes da República, de modo que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**”, premissas que devem ser respeitadas e articuladas, sobretudo no âmbito de atuação de gestão e proteção de bens ambientais, especialmente a eficiência das ações e medidas exercidas.

A Administração Pública Ambiental, em todos os níveis da federação, **detém o dever constitucional de avançada e boa gestão e governança ligada à proteção, controle, fiscalização e monitoramento da implementação da regulação ambiental brasileira**, assim como o de **atuar para promover e atingir o desenvolvimento nacional sustentável** previsto e garantido pela Constituição Federal de 1988.

Dentro desta perspectiva constitucional de boa governança pública, em relação especificamente à previsão legal da responsabilidade de atuação dos réus no **dever de efetividade de gestão e governança**, em âmbito federal há em vigor o Decreto Federal

12

n. 9.203 de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

No referido decreto, o art. 2º, I, prevê como “**governança pública o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade**”. No art. 4º, são dispostas as diretrizes da governança pública, das quais, entre outras, há:

I - **direcionar** ações para a busca de resultados para a sociedade, **encontrando soluções** tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II - **promover** a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - **monitorar** o desempenho e **avaliar** a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para **assegurar** que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV - **articular** instituições e coordenar processos para **melhorar** a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a **gerar, preservar e entregar** valor público;

V - **fazer incorporar** padrões elevados de conduta pela alta administração para **orientar** o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - **implementar** controles internos fundamentados na gestão de risco, que **privilegiará** ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores; [...]

XI - **promover** a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a **fortalecer** o acesso público à informação.

No âmbito da Administração Pública Federal, já **há em vigor norma legal exigindo robusta e sistêmica governança pública na sua atuação**, sendo que o art. 6º do referido Decreto n. 9.203/2017 prevê que “**cabará à alta administração dos órgãos e das entidades**, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, **implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança**”, previsões legais que, em nível federal, devem ser, no mínimo, observadas no atuar da Administração Pública Ambiental e Ecológica, sob pena de violação, por sua vez, à garantia constitucional de efetiva gestão e governança do meio ambiente.

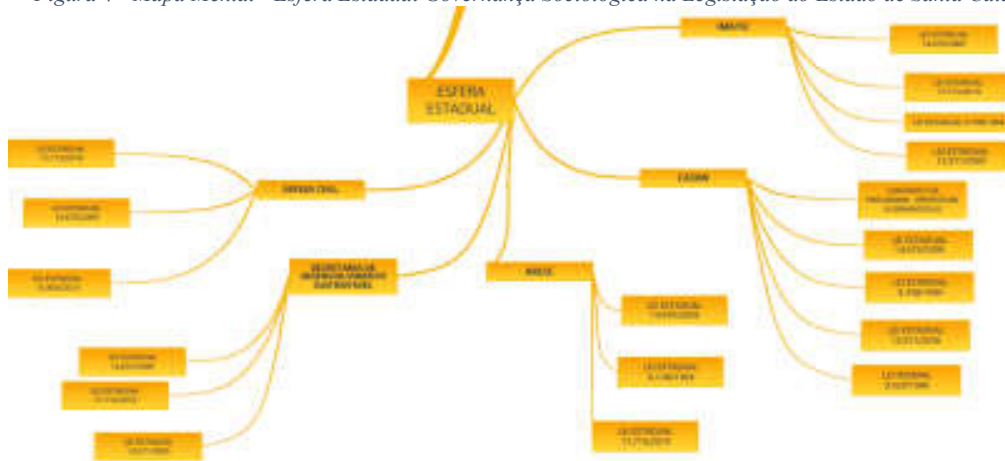
Da mesma forma, na governança urbanística (também relacionada à crise da Lagoa da Conceição), importante a Lei Federal n. 10.527/2001, o Estatuto das Cidades, pelo art. 3º prevê “a política urbana tem por objetivo **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana**”, com diretrizes como a “**garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”; a “**gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas**

dos vários segmentos da comunidade **na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos** de desenvolvimento urbano” e a “**cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social**”.

3.3. Governança Socioecológica na legislação do Estado de Santa Catarina

13

Figura 4 - Mapa Mental - Esfera Estadual Governança Sociológica na Legislação do Estado de Santa Catarina



Fonte: Elaborado pelos Autores

No âmbito da legislação estadual catarinense, o Código Ambiental de Santa Catarina (Lei Estadual n. 14.675/2009), em seu art. 4º elenca os **princípios** da Política Estadual do Meio Ambiente, dentre os quais, os incisos III, V e XIII dispõem, respectivamente, “a **definição de áreas prioritárias de ação governamental**, relativas à

qualidade ambiental e ao equilíbrio ecológico, especialmente quanto à conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos”, o “**planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais**” e a “**participação social na gestão ambiental pública**”. O art. 7º dispõe sobre os **instrumentos** da referida política, dentre os quais são destaque “VII - **sistemas estaduais e municipais de informações** sobre o meio ambiente” e “VIII - **monitoramento e relatórios da qualidade ambiental**”, essenciais, como visto, para a gestão e boa governança socioecológica em Santa Catarina, especificamente acerca da informação pública e meio ambiente.

Como exemplo de órgão consultivo e deliberativo de extrema importância para a gestão e boa governança socioecológica, o CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente), pelo art. 12 possui competência expressa para “**acompanhar, examinar, avaliar o desempenho das ações ambientais relativas à implementação da Política Estadual do Meio Ambiente**” e “**propor a criação, a modificação ou a alteração** de normas jurídicas com o objetivo de respaldar as ações de governo, **na promoção da melhoria da qualidade ambiental no Estado**, observadas as limitações constitucionais e legais”, sendo possível, portanto, a exigência de respeito e articulação ao corpo legislativo catarinense na formulação e desenvolvimento de medidas estruturais para o realinhamento da gestão e governança socioecológica da Lagoa da Conceição em Florianópolis/SC.

Quanto às competências expressas do IMA/SC, o art. 14 da Lei Estadual n. 14.675/2009 (Código Ambiental de Santa Catarina), está prevista a de “**elaborar, executar e controlar ações, projetos, programas e pesquisas** relacionadas à proteção de ecossistemas e ao uso sustentado dos recursos naturais”, bem como “**elaborar, executar ou coexecutar e acompanhar a execução de acordos internacionais** relacionados à proteção de ecossistemas ambientais”, além de “**apoiar e executar, de forma articulada com os demais órgãos, as atividades de fiscalização ambiental de sua competência**”, isto é, cuida-se de ator público importante, portanto, e que detém competências legais de obrigatoria articulação para a governança socioecológica no

14

estado catarinense e para a Lagoa da Conceição, mas que, como visto, não vem observando com efetividade todos os referidos ditames.

Por representar uma bacia hidrográfica (como ressaltado nos pareceres técnicos), a Lagoa da Conceição exige, portanto, a atuação de um **Comitê de Bacia Hidrográfica**, nos termos da PNRH (Lei n. 9.433/1997). No Estado de Santa Catarina, tal política é disposta pela Lei Estadual n. 9.748, de 30 de novembro de 1994, a qual, pelo seu art. 3º, inciso XI, dentre as suas **diretrizes**, cita a “**participação comunitária** através da criação de Comitês de Bacias Hidrográficas, congregando usuários de água, representantes políticos e de entidades atuantes na respectiva bacia”.

Com efeito, a Lei Estadual n. 9.748/1994 dispõe ainda em seu art. 18 acerca dos **Planos de Bacias Hidrográficas**, instrumentos voltados à efetiva governança pública dos recursos hídricos em conjunto com os reflexos ambientais, assentados nas referidas obrigações de atuação:

I - **diretrizes gerais, capazes de orientar devidamente o desenvolvimento** segundo as necessidades de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos das bacias hidrográficas;

II - **metas de curto, médio e longo prazos para se atingir índices progressivos de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos da bacia**, traduzidas, entre outras, em:

a) **planos de utilização prioritária e propostas de enquadramento dos corpos d'água em classe de uso preponderante;**

b) **programas de recuperação, proteção, conservação e utilização dos recursos hídricos das bacias hidrográficas**, inclusive com especificações dos recursos financeiros necessários;

c) **programas de desenvolvimento integrado**, referido no inciso XV, do artigo 3º.

III - **financiamento dos programas** através da cobrança pelo uso da água, do

rateio de investimentos de interesse comum, e de recursos alocados pelos orçamentos públicos e privados na bacia.

IV - programas de monitoramento ambiental.

Como responsáveis pela gestão, formulação e execução de tais Planos de Bacias Hidrográficas, a Lei Estadual n. 9.748/94 prevê, em seu art. 15, serem **Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas as estruturas consultivas e deliberativas que devem levar a cabo e desenvolver a boa gestão e governança dos recursos hídricos nas bacias hidrográficas existentes em Santa Catarina, como visto, porém, inexistente atuação efetiva de Comitês dessa espécie no contexto da Lagoa da Conceição há anos!**

A governança nessa perspectiva é também prevista na Política Estadual de Saneamento (Lei Estadual n. 13.517/15), a qual deve ser implementada em articulação com o Município e com a União, **valorizando o processo de planejamento e decisão sobre medidas preventivas ao crescimento caótico**, notadamente para **prevenir problemas** relativos não apenas ao saneamento, mas aos recursos hídricos e ao saneamento (art. 6, V, Lei Estadual n. 13.517/15).

Além disso, essa governança é delineada com a participação da sociedade, haja vista “o Sistema Estadual de Saneamento **deverá formular mecanismos que assegurem a participação da sociedade civil organizada no planejamento e controle dos serviços e obras de saneamento, tendo como determinantes, para definição de prioridades, os indicadores de saúde pública e de meio ambiente**” (art. 6. VII, Lei Estadual n. 13.517/15).

Na tentativa de atender às obrigações referidas, criou-se por norma Comitê para a bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição, que ainda está em vigor, pelo Decreto Estadual n. 1.808/2000, que instituiu o “Comitê de Gerenciamento da Lagoa da

15

Conceição”, com seu regimento interno publicado pelo Decreto Estadual n. 2.030/2001, prevendo uma série de competências, objetivos e diretrizes para a concreta gestão e boa governança socioecológica e dos recursos hídricos da Lagoa da Conceição, **sem, contudo, notícia alguma de efetiva atuação há quase 20 (vinte) anos!**

Ainda quanto ao ordenamento jurídico em nível do estado de Santa Catarina, os réus que estão a ele vinculados devem observação à Lei Estadual n. 17.715, de 23 de janeiro de 2019, a qual dispõe sobre a **boa governança pública e integridade na Administração Pública do Estado de Santa Catarina**.

Nesse sentido, o art. 2º da referida Lei Estadual n.17.715/2019 define os **objetivos de governança** na Administração Pública Estadual, que, dentre outros, há: I – **adotar** princípios éticos e normas de conduta, e **certificar** seu

cumprimento;

II – **estabelecer** um conjunto de medidas de forma conexa, visando **prevenir** possíveis desvios na entrega à população dos resultados esperados dos órgãos e entidades da Administração Pública;

III – **fomentar** a cultura de controle interno da administração, na busca contínua por sua conformidade;

IV – **criar e aprimorar** a estrutura de governança pública, riscos e controles da Administração Pública estadual;

V – **fomentar** a inovação e a adoção de boas práticas de gestão pública;

VI – **estimular** o comportamento íntegro e probó dos servidores públicos estaduais;

VII – **proporcionar** condições e ferramentas voltadas à capacitação dos agentes públicos no exercício do cargo, função ou emprego;

VIII – **estabelecer** mecanismos de comunicação, monitoramento, controle e auditoria; e

IX – **assegurar** que sejam atendidos, pelas diversas áreas da organização, os requerimentos e as solicitações de órgãos reguladores de controle.

Com efeito, a Lei Estadual n. 17.715/2019, pelo seu art. 3º, III, há definido o

instrumento de governança pública denominado de “**Plano de Integridade**” para a Administração Pública Estadual e demais órgãos vinculados, consistente no “documento que **contém um conjunto organizado de medidas que devem ser efetivadas**, em um período determinado de tempo, com a **finalidade de prevenir, detectar e corrigir as ocorrências de quebra de integridade**”. De tal modo que, pelo art. 12 da mesma lei catarinense, são desenhados os elementos do **Plano de Integridade pública**: “**I – objetivos; II – caracterização geral do órgão ou entidade; III – identificação e classificação dos riscos; IV – monitoramento, atualização e avaliação do Plano; e V – instâncias de governança**”.

Dessa forma, há vigente lei estadual em Santa Catarina que **exige e define objetivos e instrumentos de governança pública a serem observados pela Administração Pública Estadual e seus órgãos**, o que é de responsabilidade dos atores públicos catarinenses, a partir dos quais a governança socioecológica deveria ser efetivamente estruturada. Isto é, há previsões legais que **exigem a boa governança socioecológica pública em face dos réus vinculados ao ordenamento jurídico de Santa Catarina**, diretrizes tais que, face à situação urgente da Lagoa da Conceição, não vêm sendo implementadas e articuladas pelos réus, o que **não pode permanecer!**

Ainda no âmbito da legislação catarinense, considerando a atuação da CASAN e sua regulação a cabo da ARESC (Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina), responsável por regular e fiscalizar o desempenho do Contrato de Programa entre CASAN e o Município de Florianópolis/SC cuja Lagoa da Conceição está inserida, o item n. 10.1, do Contrato de Programa firmado com o Município de Florianópolis/SC, dispõe que a agência reguladora estadual ARESC pode exigir, “na

16

vigência do contrato, que a CASAN **providencie medidas preventivas e/ou corretivas do meio ambiente e dos recursos hídricos, em decorrência dos serviços públicos de água e esgotamento sanitário**”.

Portanto, são expressas disposições legais estaduais não observadas e que exigem e possibilitam a intervenção judicial para reestruturação da gestão e governança socioecológica da Lagoa da Conceição, em Florianópolis/SC.

4. Leis (quase) Perfeitas versus Falta de Governança: a Reinvenção do Direito Ambiental e o Papel do Judiciário

Embora exista um farto arcabouço legislativo apto a embasar a governança socioecológica, essa governança **não existe na prática**. O Poder Público não vem cumprindo a contento todo esse verdadeiro desenho estrutural, previsto expressamente na Constituição, leis federais, estaduais e municipais, de **atuação sistêmica em favor da proteção, conservação, gestão e manutenção da qualidade dos bens ambientais e ecológicos**, a exemplo da Lagoa da Conceição, em Florianópolis/SC.

E isso não acontece apenas na Lagoa da Conceição. O recente relatório das Nações Unidas, *Environmental Rule of Law, First Global Report*, publicado em 2019, aponta que embora o número de leis e agências ambientais tenha aumentado de forma exponencial, **a fraca aplicação das leis é uma tendência que está agravando os problemas ambientais**.³⁵ Múltiplos são os fatores para a baixa implementação do Estado de Direito Ambiental, tais como **a falta de coordenação entre as agências governamentais, a fraca capacidade institucional, a falta de acesso à informação, a corrupção e o sufocamento do engajamento civil**³⁶. Por isso, é urgente a adoção de uma governança socioecológica efetiva.

Isso considerado, é valiosa a lição de Antonio Herman Benjamin alertando para a necessidade da efetiva implementação das leis e regras ambientais no Brasil, a fim da superação do que o Eminent jurista indica como o “**estado teatral**” da regulação ambiental brasileira.

Para Benjamin, o ordenamento jurídico ambiental brasileiro padece da **falta de enforcement da implementação das leis e regras ambientais**, ou seja, o cumprimento dos preceitos legais tanto pelos atores públicos como pelos privados. A principal saída para tal “estado teatral” de regulação ambiental está na **melhoria nos mecanismos de implementação**.

Nessa linha, aos poucos se percebe que a produção legislativa, como fato solitário, **não basta**. O Direito Ambiental **haverá de ser algo mais que a disposição metódica de normas e padrões de comando-e-controle inaplicáveis ou inaplicados (= law on the books)**, ou, noutra perspectiva, deveria ir além da asséptica análise teórica que daí se construa, importa tanto conhecer a norma, em sua abstração formal, como no cotidiano de **sua aplicação (law in action), vale dizer, na sua implementação**. À Ordem Pública Ambiental legislada haverá que se acrescentar o **matiz implementador**³⁷.

Por essas razões, o Direito Ambiental precisa se reinventar. É preciso engendrar um tratamento efetivamente sistêmico, ecologizado e integrado para a Lagoa

³⁵ PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, **Environmental Rule of Law: First Global Report**. 2019. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/27279>. Acesso em 10 mar. 2021.

³⁶ PNUMA, op. cit., 2019.

³⁷ BENJAMIN, Antonio Herman. V., O Estado teatral e a implementação do direito ambiental. In: **Congresso Internacional de Direito Ambiental**, 7, 2003, São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. v. 1 (Trabalhos apresentados no 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental, realizado em São Paulo nos dias 02 a 06 de junho de 2003), p. 48-49.

da Conceição. Novos tempos e novas demandas exigem um novo Direito. Não vale a pena insistir em propostas que falharam, gerando um colapso socioambiental. É preciso tentar novas abordagens. A proposta de Governança Socioecológica nas vias judiciais buscará articular pesquisa acadêmica de ponta, promovida pela Universidade Pública brasileira,

com os anseios da sociedade, sob a égide do Poder Judiciário, para a salvaguarda do bem comum, em benefício de todos os seres – sem exceção. Não há prejudicados quando se busca o melhor para o Planeta: trata-se de uma verdade insofismável. **5. Da**

Necessidade de Adoção de Medidas Estruturais

A crise ecológica existente na Lagoa da Conceição (que reflete a crise ecológica do Planeta) aponta para a necessidade de medidas estruturais que conduzam a uma solução sistêmica para a reversão e reestruturação do estado de coisas desconformes, ilegais e inconstitucionais na demanda estrutural.

Fixados os pilares de cooperação da atuação ambiental, fica claro que a governança não se limita a um mero problema de gestão, tampouco de governo. É a combinação de estruturas institucionais (regras de jogo e agências estatais) com processos participativos, que incluem os atores sociais e os de mercado na definição das políticas públicas. **A governança assim entendida atribui qualidade ao ciclo de formulação do planejamento e das políticas**³⁸, perspectiva violada pelo **“estado de coisas desconformes/ ilegais/inconstitucionais”** evidenciado.

Todo o complexo de previsões legais exposto, embora há muito previsto em lei no Brasil, precisa caminhar para **“uma abordagem sistêmica de governança e de proteção integral, representa o panorama ideal para a efetividade dos direitos fundamentais violados e inobservados, bem como para a salvaguarda dos interesses de todos os seres e ecossistemas envolvidos; ou seja, é necessário caminhar rumo a uma governança moldada a partir da compreensão da interdependência dos sistemas social e natural presentes no local”**³⁹.

A governança socioecológica é concretizada principalmente sob políticas públicas ambientais, e é preciso que se considerem políticas públicas as ações

governamentais processualmente estruturadas e juridicamente reguladas, com **o envolvimento de diversos atores e instituições, em muitos níveis, utilizando métodos e estratégias variados**⁴⁰.

As políticas públicas se organizam em arranjos institucionais, o que significa um **complexo de normas, atores, processos e instituições jurídicas**, atuando dinamicamente para determinados objetivos, servindo-se de meios públicos, tudo voltado a **promover transformações sociais por meio dessas ações governamentais**. No entanto, a figura das políticas públicas só faz sentido se compreendida de forma integrada com o contexto político-institucional em que opera, sem abstrair o papel fundamental desempenhado pelo jurista e pelo direito.⁴¹

³⁸ MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. Governança e Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil. In: **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas** org.: Adriana Maria Magalhães de Moura. – Brasília: Ipea, 2016, p. 98.

³⁹ MELO, Melissa Ely; POPE, Kamila; BROETTO, Valeriana Augusta; BECKHAUSER, Elisa Fiorini. **Governança dos fluxos materiais e energéticos: a regulação sistêmica do metabolismo social para a proteção dos processos ecológicos essenciais e da dignidade da vida na Lagoa da Conceição**. PARECER ANEXO.

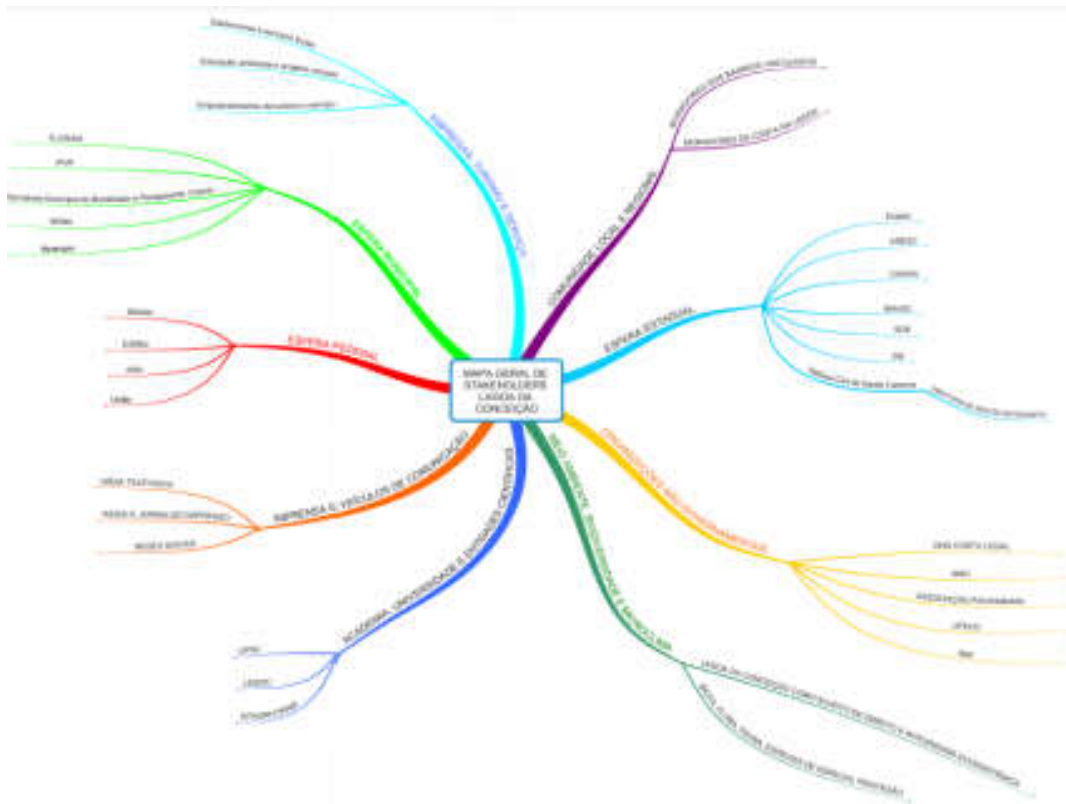
⁴⁰ MOTTA, Fabrício; BUCCI, Maria Paula Dallari. **Controle de políticas públicas e ciúmes institucional**. 2020, Portal Jota. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/controle-de-politicas-publicas-e-ciume-institucional-22032021#_ftn1 Acesso em 22 mar. 2021.

⁴¹ MOTTA; BUCCI, 2020, op. cit.

A construção de políticas públicas eficientes e eficazes, que permitam às transformações sociais previstas pela Constituição exige **arranjos jurídico institucionais adequados e estáveis**, que aproximem e articulem os diversos órgãos e entidades envolvidos, para além das percepções e interesses setorializados. **Só assim se pode identificar o problema e buscar solução adequada**⁴², como no caso em análise.

A seguir, na forma de Mapa Mental, alguns possíveis *stakeholders* (interessados) na governança socioecológica da Lagoa da Conceição:

Figura 5: Mapa mental de possíveis stakeholders (interessados) na Governança Socioecológica da Lagoa da Conceição



Como causas principais dos desafios para a implementação das leis ambientais no Brasil, Herman Benjamin resume, entre outras, a **falta de vontade política** por parte dos implementadores; **hipertrofia** da implementação pública, tendo a privada, diante da fragilidade de nossas organizações não-governamentais, um caráter periférico; **fragilidade** dos agentes de implementação, tanto política, como técnica; **modelo burocratizado, com pouca transparência e convidativo à "captura"** (= **cooptação**) dos implementadores pelos regulados; **baixa credibilidade** dos órgãos implementadores, principalmente em Estados onde a corrupção é a regra e não a exceção; **ineficiência econômica dos instrumentos legais disponíveis e do funcionamento do aparelho estatal implementador**; **falta de estratégias de implementação**; **inexistência de fixação prévia de prioridades e planejamento da atividade de implementação**; conflitos entre os próprios implementadores (= conflitos de atribuições e competências)⁴³.

⁴² MOTTA; BUCCI, 2020, op. cit.

⁴³ BENJAMIN, Antonio Herman V., p. 49.

Com essa perspectiva desafiadora, em relação à governança socioecológica pública, é preciso ter em mente a concepção efetiva de **governança pública**, que a doutrina especializada a define como **a utilização de mecanismos estratégicos de controle de modo a avaliar, direcionar e monitorar a gestão, buscando a concretização eficiente de políticas públicas de interesse de toda a sociedade**⁴⁴.

E a boa e eficaz governança pública ocorre sob princípios integradores, tais como **objetividade, integridade, neutralidade, responsabilidade, imparcialidade, transparência, acessibilidade**, de modo que a pedra de toque para a gestão pública está na qualidade dos serviços e da atuação prestada.⁴⁵

Nessa perspectiva, alguns atributos desejáveis para uma melhor governança socioecológica no setor público são, entre outros: **economicidade**, **transparência** e **prestação de contas para a sociedade (accountability)**, **capacidade de execução** (cumprir o programado ou as metas estabelecidas) e **responsividade** (capacidade de dar resposta aos problemas) em tempo hábil. As instituições públicas necessitam buscar continuamente o alcance destes valores, de modo que **a soma de seus recursos** se traduza em um melhor desempenho e na capacidade de adaptar-se às mudanças necessárias para **atender aos anseios sociais**⁴⁶.

Em vista disso, incontestável que nossa legislação ambiental sofre de uma dualidade maligna: ou bem não é aplicada, ou quando é, **não o é de forma mais eficiente e eficaz**⁴⁷. Todo esse contexto exige ações de ordem ampliada e sistêmica pelos atores públicos envolvidos, é o que esta ação civil pública estrutural objetiva.

É necessário, portanto, a determinação de **medidas estruturantes** consubstanciadas em ordem judicial, através das quais sejam instituídos elementos como a exemplo de um **Núcleo Emergencial Transdisciplinar e Plural**, assim como de **Plano Judicial de Ações** ligado à reestruturação da governança socioecológica da Lagoa da Conceição de responsabilidade dos atores públicos competentes e de interesse dos demais *stakeholders* da Lagoa da Conceição, que abarque as soluções para a plêiade de violações e desconformidades constatadas.

Não bastasse o amplo *framework* regulatório ligado à governança pública socioecológica, é de se registrar a incompreensível **sobreposição de 3 (três) comitês**⁴⁸ para a Lagoa da Conceição, **sem qualquer articulação tampouco efetividade**, de modo que urge a necessidade de instituição de **novas medidas e atribuições a serem desenvolvidas para retomar e reestruturar a gestão e governança socioecológica na Lagoa**, para que abarque as governanças ambientais e de recursos hídricos, de fiscalização e licenciamentos ambientais e urbanísticos e também acerca do planejamento

e governança territorial no contexto da Lagoa da Conceição em Florianópolis/SC, restando premente a intervenção judicial que aqui se almeja.

⁴⁴ CARNEIRO, Claudio. *Compliance e boa governança: pública e privada*. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2018, p. 148.

⁴⁵ CALDEIRA, Ana Paula Canoza. O direito à saúde e sua “curiosa” efetividade em *Terrae Brasilis*: do desafio da realização da boa governança à excessiva judicialização. Tese de doutorado. Universidade do Valor do Rio dos Sinos – UNISINOS. São Leopoldo/RS: 2013, p. 119. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4672/AnaCaldeira.pdf?sequence=1> Acesso em 24 mar. 2021.

⁴⁶ IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Governança ambiental no Brasil** : instituições, atores e políticas públicas / organizadora: Adriana Maria Magalhães de Moura . – Brasília : Ipea, 2016. ⁴⁷ BENJAMIN, Antonio Herman. V., p. 52.

⁴⁸ Comitê Estadual (Decreto estadual n. 1.808/2000); Comitê Municipal (Decreto municipal n. 21.600/2020); e Comitê Municipal (Portaria n. 002/2021 – SMMA).

5.1 Dos Elementos para uma efetiva Governança Socioecológica para a Lagoa da Conceição

Como já destacado, e considerando-se todos os elementos fáticos e jurídicos até aqui expostos, é indiscutível a necessidade de uma reestruturação da governança socioecológica para a Lagoa da Conceição em Florianópolis/SC, a fim de permitir uma governança articulada por um **Núcleo Emergencial Transdisciplinar e Plural**, para propor um **Plano Judicial de Ações de ordem Estrutural** e que se torne, oportunamente, uma **estrutura permanente de acompanhamento de implementação e de formulação e implementação de um pacto intergeracional pela**

vida e sustentabilidade da Lagoa da Conceição, contando com participação da sociedade civil, usuários do espaço, comunidades tradicionais, especialistas e centros de pesquisa e iniciativa privada, além de órgãos públicos ligados à gestão ambiental e redução do risco de desastres⁴⁹.

5.1.1 Função e composição de um Núcleo Emergencial Plural e Transdisciplinar

Para a efetivação de ampla, democrática e sistêmica governança socioecológica para a Lagoa da Conceição, faz-se necessário possibilitar a criação judicial de um **Núcleo Emergencial plural e Transdisciplinar**, composto por toda a complexa gama de interessados/*stakeholders* ligados à proteção, controle, fiscalização, que compõem a gestão e a governança socioecológica da Lagoa da Conceição e toda a comunidade envolvida. Como orientação, os grupos obrigatórios de componentes para referido Núcleo Emergencial são:

Figura 6 - Núcleo Emergencial



Fonte: Elaborado pelos Autores

Destarte, considerada a transdisciplinaridade da composição desse Núcleo Emergencial, as suas funções primordiais devem observar o seguinte rol exemplificativo de pautas indispensáveis à reestruturação da governança socioecológica da Lagoa da Conceição:

⁴⁹ CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. Parecer Jurídico. 2021 (anexo).

Figura 7 - Pautas do Núcleo Emergencial



5.1.2 Nomeação de Guardiã para a Lagoa da Conceição e as Gerações Futuras

Considerando a imprescindível garantia do direito das presentes e futuras gerações ao gozo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado intrínseco à proteção ecológica da Lagoa da Conceição, dentro do aludido Núcleo Emergencial é essencial a instituição de um ou mais atores como **Guardião da Lagoa da Conceição e do direito das gerações vindouras, como prevê o art. 225, caput, da Constituição Federal.**

Em casos ambientais complexos, como o ora em apreço, em que há um conjunto extenso de violações a direitos e garantias fundamentais e preconizadas na Constituição Federal, cita-se o julgado na **Suprema Corte de Justiça da Argentina**, no qual a sociedade civil solicitou uma **declaração judicial que reconheça o Delta do Rio Paraná como sujeito de direito**, além da sua função ecológica essencial. O caso ainda está em curso, contudo, cabe destacar que neste caso, tendo em vista a importância desse ecossistema e os riscos de seu perecimento, por meio de uma ação de amparo ambiental (CSJ 268/2020), **foi também designada a figura de um GUARDIÃO para zelar pelos direitos e interesses do ente natural, na forma de um COMITÊ DE EMERGÊNCIA AMBIENTAL**⁵⁰.

Considerando a dimensão multipolar, com complexas violações a múltiplos direitos e garantias fundamentais envolvidos, indiscutível a nomeação de Guardiã dos direitos da própria ente natural Lagoa da Conceição e especialmente para as presentes e futuras gerações, com o fito maior de garantir a manutenção da integridade ecossistêmica da Lagoa.

5.1.3 Formulação de um Plano de Ações em Juízo para a Reestruturação da Gestão e Governança Socioecológica da Lagoa da Conceição

Dada a complexidade e diversidade de problemas evidenciados, é preciso também que se desenvolva, **no bojo de uma ação civil pública estrutural e por ordem judicial, um Plano de Ações** a serem capitaneadas frente ao Juízo e em conjunto com os

⁵⁰ Para mais informações: <<https://www.cij.gov.ar/nota-38022-La-Corte-Suprema-ordena-constituir-un--Comit--de-Emergencia-Ambiental--para-detener-y-controlar-los-incendios-irregulares-en-el-Delta-del-Paran-.html>>.

reus e todos os interessados na boa gestão e governança socioecológica da Lagoa da Conceição, para que sejam definidas responsabilidades, prioridades, prazos, metas e meios de avaliação e controle dos objetivos estruturais almejados nesta ação civil

pública prospectiva.

Em caso muito similar ao ora em análise, com mesmas dimensões complexas de violações a direitos e garantias fundamentais ambientais e ecológicas, tem-se o ocorrido na **Ação Civil Pública n. 000022-79.2010.4.04.7204**, conhecida como **ACP de Segurança Estrutural, cuja sentença procedente foi proferida em 2014**⁵¹, com o objetivo de **promover a segurança estrutural das minas de carvão de subsolo e a prevenção e a reparação dos danos ambientais e patrimoniais em razão da mineração na região de Criciúma (SC)**.

Após trânsito em julgado, em sede de execução da sentença, registrou-se esforço para **compor uma solução para a ação civil pública de segurança estrutural**, movida pelo Ministério Público Federal (MPF) contra as empresas carboníferas da região de Criciúma (SC), que visou a modificar o método de mineração e indenizar os donos de propriedades afetadas pela exploração do carvão.

Em audiência conciliatória realizada em 2020 junto ao TRF4, que foi precedida por 10 encontros entre as partes, realizados no segundo semestre de 2019, ao final, **foram estabelecidos os parâmetros e termos finais para um acordo parcial** por representantes do Ministério Público Federal (MPF), da Agência Nacional de Mineração (ANM), do Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA/SC), do Sindicato da Indústria de Extração de Carvão do Estado de Santa Catarina (Siecesc) e de cinco das sete carboníferas interessadas no processo (Carbonífera Belluno Ltda, Indústria Carbonífera Rio Deserto Ltda., Carbonífera Catarinense Ltda., Carbonífera Metropolitana S.A., Minageo Ltda.)⁵².

Com a medida entabulada sob a chancela do Judiciário, criou-se, inclusive, **fundo de garantia** para subsidiar possíveis danos futuros causados pela implantação, operação e fechamento das minas de carvão em subsolo na região, valores a serem analisados **por uma comissão formada pelo IMA/SC, ANM, MPF e Siecesc para cada caso concreto de execução**, representando precedente sobre o qual foram aplicadas medidas processuais estruturais para solução e diagnóstico de um litígio estrutural, como o ora em análise.

A despeito de se tratar de medida em sede de execução de sentença em ação civil pública transitada em julgado, **cuida-se de exemplo de precedente concreto em que foram desenvolvidas, junto ao Judiciário, medidas estruturais para problemas complexos como o ocorrido com a Lagoa da Conceição em Florianópolis/SC, cuja magnitude exige mesma dimensão estratégica de medidas e ações, com a chancela do Juízo e a presença e cooperação dos atores públicos, reus da lide, e todos os demais interessados**.

Para além disso, em sede de ação civil pública estrutural, por meio da qual se discuta acerca de um litígio complexo, sistêmico e, portanto, estrutural, há ainda possibilidade concreta de **aplicação analógica** com outras previsões legais similares para

⁵¹ Sentença disponível em: http://www.mpf.mp.br/regiao4/sala-de-imprensa/docs/sentenca_carboniferas_2014/ Acesso em 17 abr. 2021.

⁵² Conciliação define parâmetros de acordo para processo das carboníferas. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=15070 Acesso em 17 abr 2021.

medidas processuais prospectivas como nas recuperações judiciais de empresas (**Lei Federal 11.101/2005**).

Segundo a doutrina especializada, **nas ações civis públicas estruturais, como a presente, parte-se de uma situação de desorganização, em que há**

rompimento da normalidade e do estado ideal de coisas, e exigem uma intervenção (re)estruturante, exatamente o que ocorre em casos de falência e recuperação judicial de pessoas jurídicas, buscando organizar as contas da empresa em recuperação ou que organize os pagamentos devidos pela massa falida. Essa desorganização pode advir do cometimento de ato ilícito, como no caso da falência, ou não necessariamente, como no caso da recuperação judicial⁵³

Com efeito, e considerando os contornos fáticos e jurídicos da crise na governança da Lagoa da Conceição, mais do que possível a concreta analogia procedimental prevista na Lei Federal 11.101/2005, sendo que o objetivo não é imputar fato a um determinado sujeito processual e/ou lhe impor qualquer tipo de reparação ou sanção pelo ocorrido – não há litígio afirmado. **A perspectiva é outra, de natureza muito mais prospectiva: pede-se a intervenção/ reforma estatal no sentido de viabilizar/facilitar a resolução de um problema social grave por meio de uma negociação de um plano de reestruturação da atividade (e não com a imposição de uma forma de reparação e/ou sanção)**⁵⁴.

A crise da empresa é uma lesão de caráter nitidamente coletivo, ela conduz a uma situação de inadimplência generalizada, o que, por sua vez, faz surgir diferentes direitos individuais homogêneos passíveis de tratamento coletivo⁵⁵. **A recuperação judicial tem por pressuposto a alegação de uma situação de crise econômico financeira, bem como o requerimento ao Estado-juiz da realização de diversos efeitos jurídicos voltados a facilitar a reestruturação empresarial e consequente preservação da atividade**⁵⁶, situação com manifesta similitude ao plano dos fundamentos jurídicos e na complexidade de direitos ora violados, como no caso da falta de governança na Lagoa da Conceição em Florianópolis/SC.

Assim, o art. 50 da Lei n. 11.101/2005 estabelece diversas ferramentas típicas de que se podem valer os envolvidos para recuperação da empresa, deixando aberta, ainda, a possibilidade de utilização de **meios atípicos (desde que lícitos)**, previsão jurídico-processual de **gestão judicial** com evidente pertinência para a concepção de uma reestruturação no caso da Lagoa da Conceição e compreensão da complexidade intrínseca ao problema estrutural.

É dizer, considerando a multiplicidade de causas e consequências e o viés prospectivo adjacente tanto à recuperação judicial quanto à necessária reestruturação da governança socioecológica da Lagoa da Conceição, **mostra-se perfeitamente possível in casu a instauração e construção em Juízo de um Plano Estrutural para concentração de ações**, responsáveis e objetivos para a superação do “estado de coisas desconforme” na Lagoa. **Não há como negar que a recuperação é um processo coletivo**⁵⁷, justamente como o caso da presente ação civil pública estrutural.

⁵³ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, jan./mar. 2020, p. 114.

⁵⁴ BATISTA, Felipe Vieira. *A recuperação judicial como processo coletivo*. Dissertação de Mestrado. Salvador: Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2017, p. 118.

⁵⁵ BATISTA, Felipe Vieira, op. cit. 2017, p. 108.

⁵⁶ BATISTA, op. cit. 2017, p. 110.

⁵⁷ Idem., 2017, p. 116.

Como sabido, o art. 53 da Lei Federal 11.101/2005 prevê, como medida para a viabilidade econômica da empresa, **a formulação de plano de recuperação judicial** apresentado no processo, para deliberação dos credores em assembleia geral de credores.

A elaboração do plano de recuperação judicial depende da análise precisa da situação econômica e financeira do devedor, **aferindo a dificuldade por que passa a**

empresa, objetivando a construção de uma solução viável de sua reestruturação. Exatamente a construção, respeitadas as eventuais e pontuais distinções, buscada nesta lide. Necessita-se de um **Plano de Ações, a ser construído em Juízo, para a Lagoa da Conceição, sob a fiscalização judicial quanto a sua inteligibilidade, clareza e concretude.**

Em resumo, à luz das previsões legais da Lei 11.101/2005, a perspectiva processual é outra, é a mesma desta ação civil pública estrutural, **pois entende-se que o Poder Judiciário deve funcionar muito mais como um agente catalisador de uma solução construída do que como responsável por apresentar uma resposta pronta e acabada para o assunto**⁵⁸.

Tratando-se, assim, de uma construção de um Plano Estrutural de Gestão e Governança Pública Ecológica para a Lagoa da Conceição, é também oportuno destacar as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU), que recomenda que a gestão e a governança necessitam estarem bem delimitadas para a consecução dos objetivos traçados pelos atores públicos em matéria de políticas públicas.

Segundo o TCU, “enquanto a **governança** é responsável por estabelecer a **direção a ser tomada**, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses da sociedade brasileira e das partes interessadas, a **gestão** é a função responsável por planejar a forma mais adequada de **implementar as diretrizes estabelecidas**, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos”⁵⁹. A figura abaixo ilustra tal distribuição apontada pelo TCU:

Figura 8 - Governança e Gestão



Fonte: (TCU, 2021)

Ainda pelo TCU, no material “10 passos para a boa governança pública”⁶⁰, a governança pública organizacional compreende essencialmente **os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à**

⁵⁸ Idem., 2017, p. 122.

⁵⁹ TCU, **Governança pública.** 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/> Acesso em 31 mar 2021;

⁶⁰ BRASIL. TCU. **Dez passos para a boa governança** / Tribunal de Contas da União. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm> Acesso em 31 mar 2021.

prestação de serviços de interesse da sociedade⁶¹. Para o TCU, são princípios da governança pública organizacional: **1. Capacidade de resposta; 2. Integridade; 3. Transparência; 4. Equidade e participação; 5. Accountability; 6. Confiabilidade; 7. Melhoria regulatória**⁶².

A fim do estabelecimento de plano de ações e medidas voltadas ao aprimoramento da gestão e da governança pública, o TCU indica:

1) **definir** formalmente e **comunicar** claramente os papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança, e **assegurar** que sejam desempenhados de forma

efetiva;

- 2) **estabelecer** processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos, motivados pela equidade e pelo compromisso de **atender ao interesse público**;
- 3) **estabelecer** um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos;
 - 4) **monitorar** o desempenho da organização e **utilizar** os resultados para **identificar** oportunidades de melhoria e **avaliar** as estratégias organizacionais estabelecidas;
 - 5) **prestar** contas às partes interessadas e **implementar** mecanismos eficazes de responsabilização dos agentes;
 - 6) **editar e revisar** atos normativos, **pautando-se** pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e **realizando** consultas públicas, sempre que conveniente;
 - 7) **apoiar** o uso das ferramentas digitais para **aumentar e facilitar** a participação das partes interessadas nas decisões públicas e **aprimorar** a prestação de serviços públicos; entre outros.⁶³

A partir das disposições do TCU, a distribuição ideal de uma governança socioecológica pelos poderes públicos deve observar, minimamente, à seguinte estrutura exemplificativa:

Figura 9 - Sistema Público de Governança Socioecológica



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas disposições do (TCU, 2020)

⁶¹ TCU, 2021, p. 12.

⁶² TCU, 2021, p. 16.

⁶³ TCU, 2021, p. 17/18.

Dessa forma, fundamental a busca pelo estabelecimento de um efetivo Sistema Público de Governança Socioecológica, a ser discutido por meio de um Plano de Ações para reestruturação de gestão e governança socioecológica da Lagoa da Conceição, **a ser construído e executado através desta ação civil pública e com o aval do Juízo, sendo executado, monitorado e concluído pelos réus desta lide e demais interessados, consubstanciando-se em medida estrutural indispensável para a Lagoa.**

Tais premissas legais são encampadas pelo Decreto Federal n. 9.203/2017,

em seu art. 17, pelo qual “a alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional **deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional**”, de modo que prevê **princípios** para plano de ações:

I - **implementação e aplicação** de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

II - **integração** da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

III - **estabelecimento** de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a **considerar** suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e

IV - **utilização** dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Com a mesma intenção de realçar ao Juízo sobre vetores legais para o desenho e elementos para a construção em Juízo de um Plano de Ações para reestruturação da governança socioecológica da Lagoa da Conceição, é imperioso destacar o “*Guia da Política de Governança Pública*” desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), pelo qual, são elementos essenciais para um **Plano de Integridade** para governança pública: “**comprometimento e apoio da alta administração; existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade desenvolvido**”⁶⁴.

Neste ponto, Herman Benjamin salienta elementos para a estratégia efetiva de implementação do *framework* regulatório em matéria ambiental, que podem servir de norte para medidas emergenciais para o Plano de Ações para a Lagoa da Conceição:

- identificação precisa dos sujeitos obrigados ou atingidos pela regulação;
- estabelecimento de prioridades factíveis;
 - promoção e monitoramento, permanentes e organizados, do cumprimento da lei;
 - implementação sancionatória em caso de violação;
 - clareza das competências federais, estaduais e municipais, com a prevenção de conflitos;
 - criação de um sistema de gerenciamento e avaliação dos resultados alcançados⁶⁵.

⁶⁴ **Guia da política de governança pública** / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em 30 mar 2021. ⁶⁵ BENJAMIN, Antonio Herman V., 2003, p. 41.

No mesmo sentido, no âmbito do estado de Santa Catarina, o art. 12 da Lei Estadual n. 17.715/2019, que dispõe em Santa Catarina sobre o Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública, dispõe sobre os elementos de um **Plano de Integridade**, que é instrumento necessário para **reestruturar a governança socioecológica pública**, possui objetivos claros a serem observados para os fins desta lide⁶⁶.

O “estado de coisas em desconformidade e ilegalidade”, fruto da ineficácia

da governança socioecológica ligada à qualidade da Lagoa da Conceição, apresentado nesta lide, exige o estabelecimento de medidas de **caráter estrutural**, ou seja, como já referido, envolve o direcionamento de ações e atores em busca de um planejamento, com diretrizes, responsáveis pelas análises de riscos e para a prevenção, reparação, apuração e responsabilização de infrações, ilícitos e danos ambientais em prejuízo da Lagoa da Conceição, ecossistemas envolvidos e sobretudo a comunidade que dela depende.

Considerando a necessidade de articulação concreta das ações, o Plano Judicial de Ações para Reestruturação de Gestão e Governança Socioecológica para a Lagoa da Conceição deve observar, na medida do possível, **quatro fases principais** dispostas abaixo:

Figura 10 - Plano Judicial de Ações para Reestruturação de Gestão e Governança Socioecológica para a Lagoa da Conceição



Fonte: Elaborado pelos Autores

FASE 1: Realização de primeira audiência processual ampliada para definição do Núcleo Emergencial e materialidade das ações prioritárias

Como primeira fase de implementação do Plano Judicial de Ações de Reestruturação da Gestão e Governança Socioecológica para a Lagoa da Conceição, fundamental a **realização de uma primeira audiência** designada pelo Juízo.

Nesta primeira audiência, para a construção coletiva de medidas estruturais necessárias para a reestruturação da crise sofrida pela Lagoa da Conceição e sua comunidade, **é preciso a convocação de todos os réus elencados na inicial, sem o prejuízo da participação de todos os interessados/stakeholders da Lagoa da Conceição, como representantes de entidades da sociedade civil, empresas, instituições de pesquisa e ciências, universidades, órgãos públicos federais, estaduais**

⁶⁶II – caracterização geral do órgão ou entidade; III – identificação e classificação dos riscos; IV – monitoramento, atualização e avaliação do Plano; e V – instâncias de governança.

e municipais para além dos réus, comunidades e povos tradicionais, para consolidar a pluralidade de interesses e direitos a serem analisados e considerados na governança desejada.

Como afirma Vitorelli, uma estratégia possível para avançar na atuação judicial na implementação da ordem é o modelo de barganha ou de negociação. O juiz adjudica as metas finais de modificação da instituição e **exerce o papel de mediador para a eleição dos meios**, que são decididos pela negociação entre as partes. Isso pode se dar com a intimação das mesmas para que produzam propostas nos autos, ou realizem

reuniões, com ou sem a supervisão de terceiros, tudo sob pena do juiz decidir em desfavor da parte que não cooperar⁶⁷.

Uma audiência ampliada, com fins estruturais, segundo Arenhart, **privilegia o modelo consensual de reestruturação como um dos aspectos que mais contribuirá para o sucesso da reestruturação, eis que a efetivação da solução depende em larga medida da aceitação por parte dos envolvidos**⁶⁸

Além disso, nesta primeira audiência faz-se necessário o **estabelecimento de prioridades** e que estejam em consonância com a urgência da realidade ecológica, social e econômica da Lagoa da Conceição, ou seja, que considere a integridade ecossistêmica da própria Lagoa e também os interesses dos variados atores interessados/*stakeholders*.

Para uma concretização da análise coletiva e construtiva das prioridades essencial traçar uma “**Matriz de Materialidade de Ações Prioritárias**”⁶⁹, voltada ao estabelecimento e mensuração de quais as medidas e ações são menos ou mais urgentes no contexto da Lagoa da Conceição e de seus *stakeholders*, como a figura seguir:

Figura 11 - Matriz de Materialidade de Ações Prioritárias



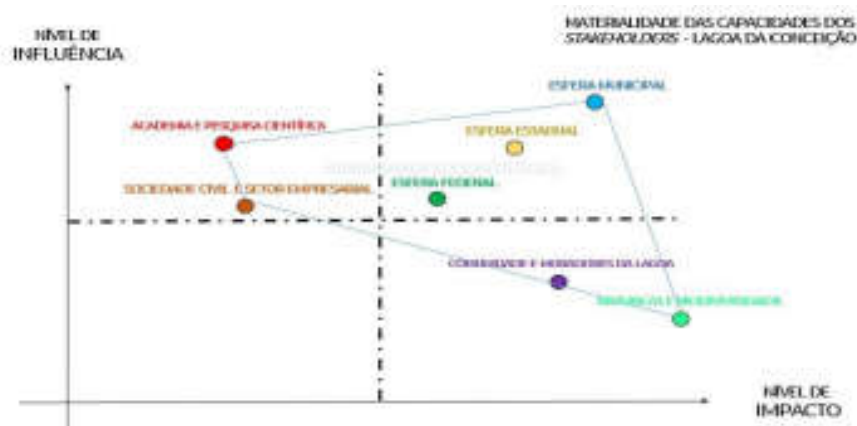
Fonte: Elaborado pelos Autores

Na mesma primeira fase, importante a consolidação da “**Matriz de Capacidades dos Stakeholders da Lagoa da Conceição**”, nos termos da figura ilustrativa abaixo:

⁶⁷ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: RT, 2016, p. 524.

⁶⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro**: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Revista de Processo Comparado. n° 2, versão eletrônica. São Paulo: RT, jul/dez, 2015. ⁶⁹ O instrumento de “Matriz de Materialidade” é mundialmente conhecido pela *Global Reporting Initiative (GRI)*, como mecanismo prioritário na confecção dos *Sustainability Reports*.

Figura 9 - Matriz de Materialidade Capacidades Stakeholders



FASE 2: Definição de um Programa de Conformidade e Monitoramento das ações e a execução das medidas determinadas na primeira audiência

Na segunda fase de desenvolvimento do Plano Judicial de Ações de Reestruturação da Gestão e Governança Socioecológica da Lagoa da Conceição, importante a ordem pelo Juízo aos réus pelo estabelecimento de **mecanismos para monitorar e controlar o cumprimento das ações definidas, bem como a conformidade legal de tais atos**, todos atos sob controle nesta lide.

Bem por isso, a Controladoria-Geral da União (CGU), tratando dos Programas de Integridade para o setor público, recomenda os “**Programas de Integridade**”, que “representam um conjunto de medidas com o objetivo de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de fraude e corrupção nas empresas, pensadas e implementadas de forma sistêmica, com aprovação da alta direção, e sob coordenação de uma área ou pessoa responsável”⁷⁰.

Ainda para a CGU, uma política de gestão de integridade bem desenvolvida em uma entidade **aumenta as chances de que os agentes públicos tomem decisões em função de critérios técnicos**, e não com base em interesses particulares, aumentando desta forma **a qualidade dessas decisões. A gestão da integridade é um componente da boa governança, condição prévia que dá às outras atividades da entidade legitimidade, confiabilidade e eficiência**⁷¹.

No ordenamento jurídico pátrio, a Lei Federal n. 12.846/2013, por seu regulamento do Decreto Federal n. 8.420/2015, art. 41, dispõe que “Programa de Integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidade e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira”. O programa de integridade pública deve

⁷⁰ CGU - Controladoria-Geral da União. **Guia prático de implementação de Programa de Integridade Pública**. Brasília: 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/integridade-2018.pdf> Acesso em: 11 mar. 2021.

⁷¹ CGU, 2015, p. 9.

ser elemento principal a ser fixado no Plano Judicial de Ações para Reestruturação da Gestão e Governança Pública Socioecológica da Lagoa da Conceição. Nesse sentido, tal Programa de Monitoramento e Conformidade estaria consubstanciado **no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de conformidade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de conduta, políticas**

e diretrizes com objetivo de detectar, prevenir e sanar irregularidades e atos ilícitos lesivos ao meio ambiente. Conforme indica a CGU, a base geral do Programa de Conformidade ou Integridade deve obedecer a um ciclo contínuo de ações e melhorias de governança:

Figura 10 - Base geral do Programa de Conformidade ou Integridade



Fonte: (CGU, 2015, p. 14).

Nos termos do Decreto Federal n. 9.203/2017, em seu art. 19, são **quatro os eixos** principais de um Programa de Conformidade e Integridade para a Administração Pública no Brasil: I - comprometimento e apoio da alta administração; II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Quanto à estrutura mínima do referido Programa de Conformidade e Integridade Socioambiental para o controle das ações de governança da Lagoa da Conceição, devem ser observados os seguintes parâmetros obrigatórios a serem desenvolvidos pelos réus:

- comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
- padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de conformidade, aplicáveis a todos os empregados e administradores independentemente de cargo ou função exercidos;
- treinamentos periódicos sobre o programa de conformidade;
- análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
- independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de conformidade e fiscalização de seu cumprimento;
- canais de denúncia de irregularidade, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé;
- medidas disciplinares em caso de violação do programa de conformidade;
- procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
- monitoramento contínuo do programa de conformidade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos na legislação ambiental municipal, estadual e federal;

31

Quanto ao ordenamento jurídico do estado de Santa Catarina, os réus que estão a ele vinculados, há a Lei Estadual n. 17.715, de 23 de janeiro de 2019, a qual dispõe sobre a criação do Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública Estadual, pelo qual, em seu art. 1º, prevê que “fica instituído o Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública em todos os órgãos e entidades governamentais no âmbito do Estado de Santa Catarina”, e pelo seu § 2º, diz que “O Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública deve ser concebido e implementado de acordo com o perfil específico de cada órgão ou entidade pública

estadual, e as medidas de proteção nele estabelecidas devem ser analisadas e implantadas de acordo com os riscos específicos de cada órgão ou entidade”.

FASE 3: Segunda audiência para debates, apresentação de resultados e revisão da materialidade das ações

Como uma terceira fase, faz-se necessária a designação de uma segunda audiência geral com os réus da lide e demais interessados na reestruturação da gestão e governança socioecológica da Lagoa da Conceição, a fim da **revisão das materialidades de ações prioritárias além da apresentação das evidências criadas e resultados das ações tomadas à luz das fases 1 e 2 realizadas.**

Por meio desta segunda audiência, sob a coordenação do Juízo as partes e todos os interessados na lide deverão analisar os resultados prévios alcançados e oportunamente apresentados pelos atores competentes cujas ações e medidas foram eventualmente realizadas ou efetuadas dentro do Plano de Ações formulado em Juízo nesta ação civil pública.

No mesmo ato, e sob a tutela do Juízo, as partes e demais interessados analisarão acerca da eventual necessidade ou não de execução de revisão geral da matriz de materialidade das ações prioritárias voltadas à reestruturação da boa gestão e governança socioecológica na Lagoa da Conceição.

FASE 4: Inspeção judicial e/ou Auditorias socioambientais e setoriais para evidências

Dadas as medidas estruturais a serem definidas no Plano Judicial de Ações para a reestruturação da Gestão e da Governança Socioecológica da Lagoa da Conceição”, **todos os atos, processos, ações, avaliações, estudos e análises** a serem efetivados pelo Núcleo Emergencial **necessitam serem certificados e validados** em busca de evidências concretas acerca dos resultados em confronto com as metas e objetivos almejados, que sustentam toda a presente Ação Civil Pública Estrutural.

Desse modo, faz-se necessária a realização de inspeção judicial a ser cumprida por Juízo Federal, com base no art. 481 do Código de Processo Civil, “o juiz, de ofício ou a requerimento da parte, pode, em qualquer fase do processo, **inspecionar pessoas ou coisas, a fim de se esclarecer sobre fato que interesse à decisão da causa**”, medida processual de extrema utilidade e necessidade diante dos fatos aqui elencados, que cumprem serem definidos e compreendidos com robustez para o deslinde da causa estrutural delineada.

São as condições fáticas aventadas nesta lide que poderão ser constatadas e corroboradas por este Juízo a fim de que não haja dúvidas acerca das razões para as medidas estruturantes e sobretudo para que após as suas realizações, sejam os resultados alcançados testados e validados pelo Juízo.

32

Para além da inspeção judicial a ser efetuada em campo nos locais cujos os danos socioambientais causados ocorreram e estejam em ação, cumpre ser providenciada **auditoria ambiental sobre todos os resultados produzidos durante as ações e medidas** tomadas pelo Núcleo Emergencial interventor e os grupos técnicos envolvidos.

As auditorias ambientais no Brasil possuem fundamento no art. 225, § 1º, V, da Constituição Federal, incumbindo ao Poder Público o dever de “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”, **em sintonia com o princípio da prevenção e precaução ambiental, para mensuração e controle das políticas públicas ambientais desempenhadas.**

Em nível infraconstitucional, as auditorias ambientais estão amparadas pelas

Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n. 306 de 05 de julho de 2002 e n. 381 de 14 de dezembro de 2006. Conforme a Res. 306/2002, seu art. 4º diz que **“as auditorias ambientais devem envolver análise das evidências objetivas que permitam determinar se a instalação do empreendedor auditado atende** aos critérios estabelecidos nesta Resolução, na legislação ambiental vigente e no licenciamento ambiental”

Ademais na Resolução n. 381/2006 do CONAMA, há disposto que **“as auditorias ambientais têm o objetivo de verificar o cumprimento da legislação ambiental aplicável e avaliar o desempenho da gestão ambiental das atividades licenciadas”**, sendo cabível sua aplicação com efeito de averiguação da conformidade técnica e legal das ações e medidas a serem tomadas por meio do Plano Judicial de Ações a ser concebido na lide.

Com a definição e ordem para uma auditoria ambiental, como bem aponta a Res. 381/2006 CONAMA, há critérios e disposições que definem o seguinte: “O Plano de Ação deverá conter, no mínimo: I - ações corretivas e preventivas associadas às não conformidades e deficiências identificadas na auditoria ambiental; II - cronograma físico para implementação das ações previstas; III - indicação da área da organização responsável pelo cumprimento do cronograma estabelecido; e IV - cronograma físico das avaliações do cumprimento das ações do plano e seus respectivos relatórios.”

Sobre o tema, inclusive a jurisprudência dos Tribunais pátrios já decidiu **“necessária a conclusão de Auditoria Ambiental independente para a regularização efetiva das atividades impactantes”**⁷², de modo que, **“a Constituição Federal dá ampla guarida à proteção do meio ambiente, permitindo que se determinem medidas protetivas como a realização, de forma contínua e regular, de implementação de auditoria ambiental”**⁷³.

Em resumo, a partir das Resoluções do CONAMA, a Auditoria ambiental concentra-se no processo sistemático e documentado de verificação, executado **para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências que determinem se as atividades, eventos, sistemas de gestão e condições ambientais especificados ou as informações relacionadas a estes estão em conformidade com os critérios de auditoria estabelecidos**, e para comunicar os resultados desse processo, trata-se de etapa crucial para mensuração e análise das medidas estruturais desta ação.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, a Lei Estadual n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Código Ambiental Catarinense), entre os instrumentos dispostos na Política Estadual do Meio Ambiente, no art. 7º, XI, estão as Auditorias Ambientais, conceituadas pelo art. 28 do mesmo diploma legal, que diz: “Realização de avaliações e

⁷² TJPR, AG n. 10549180004836004, Rel. Des. Sandra Fonseca, julgado em 02/10/2018, DJe 11/01/2018.

⁷³ TJRO, AC n. 0014607122012.8.22.0001, Rel. Des. Gilberto Barbosa, julgado em 07/04/2017, DJe 20/04/2017.

estudos destinados a verificar: a) o cumprimento das normas legais ambientais; b) a existência de níveis efetivos ou potenciais de degradação ambiental por atividades de pessoas físicas ou jurídicas; c) as condições de operação e de manutenção dos equipamentos e sistemas de controle de poluição; d) a adoção de medidas necessárias destinadas a assegurar a proteção do meio ambiente, da saúde humana, a minimização dos impactos negativos e a recuperação do meio ambiente; e) a existência de capacitação dos responsáveis pela operação e manutenção dos sistemas, das instalações e dos equipamentos de proteção do meio ambiente; e f) o controle dos fatores de risco advindos das atividades potencialmente e efetivamente poluidoras”.

Com efeito, a exigência da realização do instrumento de auditoria ambiental encontra, portanto, respaldo legal na legislação catarinense, aplicável aos réus elencados em nível estadual e municipal no polo passivo desta lide, aplicando-se o disposto no art. 98, pelo qual **“a finalidade das auditorias ambientais deve se restringir à avaliação da implementação dos programas ambientais, de controle, compensação e**

monitoramento ambiental, bem como das condicionantes técnicas das licenças, não substituindo a fiscalização ambiental pelo órgão licenciador”, com vistas ao caso em apreço, qual seja, para a validação e certificação da conformidade ambiental técnica e legal das medidas realizadas na reestruturação da governança da Lagoa da Conceição.

Para a realização das auditorias ambientais, deve-se obedecer ao previsto no arts. 99 e 100⁷⁴ da referida Lei Estadual n. 14.675/2009, bem como considerar que **a auditoria ambiental é um instrumento que permite avaliar o grau de implementação e a eficiência dos planos e programas no controle da qualidade ambiental e que os resultados da auditoria ambiental devem ser motivadores de melhoria contínua do sistema de gestão**, a implementação e realização uma ou mais auditorias ambientais sobre os resultados das ações, medidas, estudos e avaliações tomadas pelo Núcleo Emergencial interventor são de fundamental importância para a consecução detalhada e validada por entidade credenciada e independente para o atingimento dos objetivos estruturais buscados por meio desta lide.

Conforme sabido, no âmbito do Estado de Santa Catarina, especificamente acerca da atuação e desempenho das funções de regulação, controle e fiscalização pelo Instituto do Meio Ambiente (IMA) e da atuação da CASAN nas concessões de saneamento, há muito o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) vem recomendando e exigindo formalmente, por meio de auditorias operacionais periódicas, medidas de reestruturação dentro do referido órgão ambiental catarinense. Razões que apontam as auditorias como elemento a ser disposto no Plano Estrutural de Gestão e Governança para a Lagoa da Conceição.

6. Conclusões

A Lagoa da Conceição é um bem comum, pertence a toda a coletividade. A proteção de tais bens é o grande desafio da Política e do Direito no século XXI. O comum é um conceito-chave para estudar o Direito Ambiental e faz convergir os fundamentos materiais e simbólicos da vida humana (item 2). É nesse contexto que se insere a

⁷⁴ Art. 99. As atividades que possuem sistema de gestão ambiental certificada por entidades credenciadas pelo Sistema Brasileiro de Certificação Ambiental, poderão utilizar esta certificação para o atendimento à exigência disposta no art. 97 desta Lei, desde que o escopo da auditoria e seu relatório incluam a avaliação dos Programas Ambientais e dos condicionantes das licenças emitidas.

Art. 100. No caso dos auditores ambientais constatarem uma situação de risco ambiental iminente, de dano ou de irregularidade normativa, eles devem notificar imediatamente o responsável da atividade ou empreendimento, registrar este fato em seu relatório e dar conhecimento ao órgão fiscalizador.

Governança Socioecológica da Lagoa da Conceição.

A nosso ver, a solução concreta e definitiva para a crise ecológica da Lagoa da Conceição virá de seu tratamento sistêmico e não-fragmentado, que somente pode ocorrer com o funcionamento orquestrado de todos os atores envolvidos. A isso chamamos governança socioecológica (item 3).

O ordenamento jurídico brasileiro fornece fartos subsídios para a governança socioecológica, conforme exaustivamente demonstrado no decorrer deste trabalho. A legislação é minuciosa nas três esferas de poder e permite ao aparato estatal toda a sorte de instrumentos necessários à articulação de uma política ambiental efetivamente ecologizada (itens 3.1, 3.2 e 3.3). No entanto, isso não vem ocorrendo.

A fraca aplicação das leis ambientais agrava a crise ecológica e a regulação ambiental brasileira configura aquilo que Herman Benjamin chamou de “estado teatral” – que também é impactada por fatores como a fragmentação da atuação pública, falta de coordenação entre os entes estatais, fraca capacidade institucional, falta de participação da sociedade, pouco acesso à informação, corrupção, falta de vontade política, assim

como o desequilíbrio de forças entre o poder econômico e os fatores ecológicos. Falta vontade política, falta *enforcement* na implementação das leis ambientais, diria Benjamin (item 4).

Por essas razões, o Direito Ambiental precisa se reinventar. É preciso engendrar um tratamento efetivamente sistêmico, ecologizado e integrado para a Lagoa da Conceição. Novos tempos e novas demandas exigem um novo Direito. Não vale a pena insistir em propostas que falharam, gerando um colapso socioambiental. É preciso tentar novas abordagens.

A Lagoa da Conceição, em Florianópolis/SC, necessita de um efetivo e ampliado **Sistema Público de Governança Socioecológica**, assentado e rediscutido por um Núcleo Emergencial Transdisciplinar e Plural de atores públicos responsáveis, em conjunto com todos os interessados e comunidades envolvidas, com ações e medidas alocadas em um sistêmico Plano de Ações para a reestruturação da gestão e governança pública prevista na Constituição Federal e no amplo conjunto de leis federais, estaduais e municipais descritas no decorrer do trabalho. Para que se tenha um paradigma jurídico da figura processual proposta, essa reestruturação deverá dar-se de forma analógica ao que ocorre nas recuperações judiciais de empresas (item 5.1.3).

Propõe-se, portanto, inicialmente e de forma exemplificativa, as seguintes medidas estruturantes: 1) Núcleo Emergencial Transdisciplinar e Plural (Item 5.1.1); 2) Guardiã da Lagoa da Conceição (item 5.1.2); 3) Plano Judicial de Ações para Reestruturação da Governança (item 5.1.3); 4) Audiências Processuais Ampliadas/Públicas; 5) Inspeções Judiciais (item 5).

A proposta de Governança Socioecológica nas vias judiciais busca articular pesquisa acadêmica de ponta, promovida pela Universidade Pública brasileira, com os anseios da sociedade, sob a égide do Poder Judiciário, para a salvaguarda do bem comum, em benefício de todos – sem exceção.