

# Comunicação sistêmica no âmbito da governança da judicialização das políticas públicas socioambientais e climáticas através de fóruns interinstitucionais<sup>1</sup>

*Systemic communication in the context of governance and judicialization of socio-environmental and climate public policies through inter-institutional forums*

*Comunicación sistémica en el contexto de la gobernanza y judicialización de las políticas públicas socioambientales y climáticas a través de foros interinstitucionales*

*Claudine Costa Smolenaars e Sandra Regina Martini*

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i32.810>

**Resumo:** Este artigo analisa a governança da comunicação entre os diversos atores envolvidos nas políticas públicas socioambientais, com ênfase nos entraves comunicacionais que comprometem a efetividade dessas políticas, especialmente em contextos de judicialização, atuação de organizações públicas e de atores internacionais e enfrentamento das mudanças climáticas. Pretende-se analisar os entraves e as possibilidades de efetiva comunicação entre os diversos atores dessas políticas, inclusive para fins de atendimento do Acordo de Paris sobre o clima. Para isso, serão descritas as relações interinstitucionais e os problemas na elaboração e na judicialização das políticas ambientais e climáticas, destacando as atuais balizas do Supremo Tribunal Federal - STF (Tema 968) e as proposições decorrentes dos acordos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC). Em seguida, apresenta-se o estudo de caso do Fórum Interinstitucional Ambiental, instituído pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), para demonstrar o quanto um sistema de comunicação pode colaborar com a aproximação de interesses nas relações da política pública ambiental. A metodologia adotada é de cunho qualitativo, com abordagem indutiva, ancorada no estudo de caso do Fórum Interinstitucional Ambiental (TRF4) e na participação observadora da autora, com pesquisa exploratória de documentos públicos, legislação, recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e construção teórico-sistêmica. Os resultados apontam que o fórum promove aproximação entre os atores, reduz assimetrias informacionais, fortalece a confiança institucional e estimula a cooperação sistêmica, em sintonia com as diretrizes do Acordo de Paris.

**Palavra-chave:** fóruns interinstitucionais, políticas públicas ambientais, judicialização, governança pública, comunicação sistêmica

**Abstract:** This article analyzes the governance of communication between the various actors involved in socio-environmental public policies, with emphasis on the communication barriers that compromise the effectiveness of these policies, especially in contexts of judicialization, the performance of public organizations and international actors, and the confrontation of climate change. It intends to analyze the obstacles and pos-

1. Artigo submetido em 30.06.25 e aceito em 10.11.2025

sibilities of effective communication between the various actors of these policies, including for the purpose of meeting the Paris Agreement on climate. To this end, it will describe the interinstitutional relations and the problems in the elaboration and judicialization of environmental and climate policies, highlighting the current guidelines of the STF (topic 968) and the propositions based on UNFCCC agreements; to then bring the case study of the Interinstitutional Environmental Forum, established by the Federal Regional Court of the 4th Region (TRF4), to demonstrate how much a communication system can collaborate with the approximation of interests in the relations of environmental public policy. The methodology adopted is qualitative, with an inductive approach, anchored in the case study of the Interinstitutional Environmental Forum established by the Federal Regional Court of the 4th Region (TRF4), with the author's observational participation, involving the exploration of public documents, legislation, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) recommendations and theoretical-systemic construction. The results indicate that the forum promotes approximation between actors, reduces informational asymmetries, strengthens institutional trust and stimulates systemic cooperation, in line with the guidelines of the Paris Agreement.

**Keyword:** interinstitutional forums, environmental public policies, judicialization, public governance, systemic communication

**Resumen:** Este artículo analiza la gobernanza de la comunicación entre los diversos actores involucrados en las políticas públicas socioambientales, con énfasis en las barreras comunicacionales que comprometen la efectividad de estas políticas, especialmente en contextos de judicialización, el desempeño de las organizaciones públicas y los actores internacionales, y el enfrentamiento al cambio climático. Pretende analizar los obstáculos y las posibilidades de comunicación efectiva entre los diversos actores de estas políticas, incluso con el fin de cumplir con el Acuerdo de París sobre el clima. Para ello, describirá las relaciones interinstitucionales y los problemas en la elaboración y judicialización de las políticas ambientales y climáticas, destacando los lineamientos actuales del Supremo Tribunal Federal - STF (Tema 968) y las propuestas basadas en acuerdos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC); para luego traer el estudio de caso del Foro Ambiental Interinstitucional, establecido por el Tribunal Regional Federal de la 4ª Región (TRF4), para demostrar cuánto puede colaborar un sistema de comunicación con la aproximación de intereses en las relaciones de política pública ambiental. La metodología adoptada es cualitativa, con un enfoque inductivo, anclada en el estudio de caso del Foro Ambiental Interinstitucional establecido por el Tribunal Regional Federal de la 4ª Región (TRF4), con la participación observacional del autor, mediante la exploración de documentos públicos, legislación, recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y construcción teórico-sistémica. Los resultados indican que el foro promueve la aproximación entre actores, reduce las asimetrías informativas, fortalece la confianza institucional y estimula la cooperación sistémica, en línea con los lineamientos del Acuerdo de París.

**Palabra clave:** foros interinstitucionales, políticas públicas ambientales, judicialización, gobernanza pública, comunicación sistémica

## 1. Introdução

Este artigo investiga a governança da comunicação entre os diversos atores envolvidos nas políticas públicas ambientais, com ênfase nos entraves comunicacionais entre os múltiplos atores das políticas públicas ambientais, especialmente no contexto da judicialização e da complexidade das questões climáticas globais. A atuação estatal na proteção ambiental ocorre de forma sistêmica e envolve diferentes políticas e mecanismos de regulação, fiscalização e recuperação de danos, os quais são, por sua vez, objeto de controle judicial. A efetividade dessas políticas depende de interações institucionais contínuas e estruturadas, baseadas em confiança mútua,

clareza de responsabilidades e mecanismos eficazes de troca de informações.

O aprofundamento da análise se justifica diante do crescimento do número de litígios judiciais envolvendo temas ambientais e climáticos no Brasil, assim como pela crescente relevância desses temas no plano internacional. A judicialização não apenas revela as lacunas da gestão pública, como também exige respostas mais sofisticadas por parte das instituições, em especial quanto à sua capacidade de comunicação e coordenação.

A hipótese central sustenta que a instituição de fóruns permanentes de comunicação entre os entes públicos, organizações privadas e sociedade civil,

com apoio do Judiciário, pode promover ganhos significativos de eficiência e legitimidade nas políticas ambientais e climáticas. O objetivo do estudo é identificar os entraves e potenciais soluções para a comunicação interinstitucional no setor ambiental, com base em experiências práticas e referenciais normativos como o Acordo de Paris e as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF).

Pretende analisar os entraves e as possibilidades de efetiva comunicação entre os diversos atores dessas políticas, inclusive para fins de atendimento do Acordo de Paris sobre o clima. Para isso, será abordada a complexa governança da comunicação e descritas as relações interinstitucionais e os problemas na elaboração e na judicialização das políticas ambientais e climáticas, destacando as atuais balizas do STF (Tema 968) e as proposições a partir de acordos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Conventions on Climate Change – UNFCCC). Em seguida, será apresentado o estudo de caso do Fórum Interinstitucional Ambiental, instituído pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), para demonstrar o quanto um sistema de comunicação pode colaborar com a aproximação de interesses nas relações da política pública ambiental.

A metodologia empregada adota o raciocínio indutivo, com base em estudo de caso do Fórum Interinstitucional Ambiental do TRF4, no qual a autora participou como observadora. Utilizou-se pesquisa exploratória de documentos públicos, especialmente disponíveis no site do TRF4, tais como as regras do fórum, atas de reuniões e deliberações, devidamente numeradas conforme as reuniões realizadas. A partir da leitura desses documentos públicos é possível constatar os temas tratados, os problemas relatados e as soluções alcançadas por meio do Fórum, sejam por recomendações, grupos de trabalho ou outras ações. Também se realizou pesquisa exploratória da legislação brasileira, das recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD), em uma construção teórico-sistêmica, com enfoque na comunicação, trazendo aporte teórico de Luhmann (2005). A abordagem sistêmica foi recentemente destacada pelo STF, no julgamento do Tema 698, como fundamental para a intervenção judicial em políticas públicas (STF, 2023b).

Os resultados demonstram que estruturas de comunicação institucionalizadas permitem a construção colaborativa de soluções, superando a litigio-

sidade excessiva e fomentando práticas de governança alinhadas às diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD, 2015). Além disso, evidencia-se que a troca estruturada de informações, o estabelecimento de agendas comuns e a identificação de problemas sistêmicos favorecem o aprendizado institucional e a racionalização do processo decisório.

Passa-se, então, a analisar o fenômeno da governança da comunicação e das relações interinstitucionais na elaboração e na judicialização das políticas públicas ambientais no Brasil, para então apresentar o estudo de caso do Fórum do Meio Ambiente do TRF4.

## **2. A complexidade da governança da comunicação na judicialização e coordenação das políticas públicas ambientais no Brasil**

A comunicação promovida no âmbito da elaboração e gestão de políticas públicas demandam, cada vez mais, uma governança adequada no que toca à prestação e à obtenção de informações, bem como à interlocução entre diversas organizações que operam diferentes sistemas, da administração pública ao Judiciário. O paradigma epistemológico para análise da comunicação deve ser o construtivista, ao considerar que cada parte da comunicação traz o seu ponto de vista, a partir dos sistemas que representam, em uma intrincada rede que se relaciona de forma interdependente (Luhmann, 2006).

A multiplicidade de perspectivas e a fragmentação da atuação estatal demandam uma governança comunicacional que privilegie o diálogo estruturado e a integração entre os sistemas envolvidos na formulação, implementação, fiscalização e revisão das políticas públicas ambientais.

O gestor público tem enfrentado dificuldades no seu processo decisório, diante da complexidade dos diversos cenários, múltiplas relações, riscos e incertezas, com impactos sistêmicos; da mesma forma, os juízes possuem muitas limitações na sua capacidade institucional (Capella, 2007). Nessa linha, a busca por melhorias na comunicação se mostra vital, correspondendo às expectativas das premissas internacionais e legais de governança pública, como aquelas embasadas em prestação de contas, transparência, eficiência, efetividade, capacidade de resposta e conformidade com regras (OECD, 2015).

A melhoria da comunicação entre diversas organizações e demais atores das políticas públicas, e da sua correspondente judicialização, demanda a institucionalização de estruturas de governança e de processos de trabalho comunicativos. No Brasil, a administração pública federal deve instituir sistema de governança pública, na forma do Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017), que traz como princípios a prestação de contas e a transparência, bem como estabelece no inciso XI do art. 4º, que é diretriz da governança pública “promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação”. Assim, a administração pública deve voltar suas ações para obtenção de resultados efetivos na realização de suas políticas, prestando contas aos órgãos de fiscalização e à sociedade, de modo aberto e transparente.

A elaboração e implementação de políticas públicas ambientais envolvem diversos atores da administração pública e organizações privadas que, em sinergia com a sociedade e com os órgãos fiscalizadores, bem como o Judiciário, devem buscar a máxima eficácia em suas ações protetivas, sem engessar o crescimento econômico, bem como eficiência na aplicação de gastos públicos. Esse cenário revela um quadro de relações interinstitucionais complexas, que deve ser descrito e analisado, para fins do presente estudo.

No âmbito das políticas ambientais, com a promulgação da Lei nº 6.938/1981 (Brasil, 1981), estruturou-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), o qual é formado por órgãos e entidades públicas dos três níveis federativos, incluindo autarquias e fundações, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), criado mediante a edição da Lei nº 7.735/1989 e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), fundado pela Lei nº 11.516/2007. A partir do Sisnama, formula-se a Política Nacional do Meio Ambiente, a qual é definida e implementada nos três níveis federativos – federal, estadual e municipal –, nos termos do art. 23, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Além disso, de forma concorrente e cooperativa, os entes devem cumprir suas competências constitucionais de proteção ao meio ambiente, conforme previsto na Lei Complementar (LC) nº 140/2011 (Brasil, 2011).

À União cabe, primordialmente, “formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente”, articulando e coordena-

nando ações voltadas à proteção ambiental, fauna, pesquisa, entre outros, devendo expedir licenciamento ambiental em determinados panoramas de maior impacto ambiental, conforme regras do art. 7º da LC nº 140/2011. Já aos Estados e Municípios cabem competências similares, quando a questão envolve impactos que não ultrapassem o seu âmbito. Seus atos administrativos devem estar de acordo com as normas do Código Florestal, conforme a Lei nº 12.651/2012 (Brasil, 2012). Ambos os níveis ainda podem criar unidades de conservação da natureza, de proteção integral, como parques e reservas biológicas, ou de uso sustentável, como áreas de proteção ambiental, previstas na Lei nº 9.985/2000 (Brasil, 2000).

Além das relações internas, ainda se deve considerar as relações externas, o que exige transparência na prestação de contas e comunicação aberta no âmbito internacional, especialmente em negociações para fins de mudanças climáticas e as contribuições de cada país. O Acordo de Paris,<sup>2</sup> na cláusula 93 (UNFCCC, 2015), já previa “a importância de facilitar uma melhor comunicação e transparência ao longo do tempo”, não só entre a comunidade internacional sobre as contribuições nacionalmente determinadas, ou ainda sobre as adaptações, mas também a comunicação nacional entre atores e os impactados na política pública ambiental. Além disso, estabeleceu-se a importância da ampliação das capacidades institucionais dos países participantes (cláusula 72-74; UNFCCC, 2015), para aumentar a sinergia entre eles, o que também inclui o âmbito interno.

A dificuldade desse panorama e a superespecialização, presente em subdivisões e organizações do governo, gera grande dificuldade de compreensão e sinergia entre os diversos atores da política pública ambiental, incluindo os órgãos fiscalizadores do Estado, como o Ministério Público (MP) e o Judiciário, aos quais são apresentados conflitos envolvendo as políticas públicas ambientais. Nesse panorama, estabeleceu-se o fenômeno conhecido como judicialização das políticas públicas.

A judicialização da política pública ambiental, no Brasil, é fenômeno notório (Gurski, 2016), em que tanto o MP, a Defensoria Pública, as Organizações não Governamentais (ONGs), as associações ambientais, entre outros, litigam tanto em face de pes-

2. O Acordo de Paris é um tratado internacional que obteve o compromisso das partes para a redução da emissão do gás carbônico e combate ao aquecimento global, a partir das respectivas contribuições nacionalmente determinadas pretendidas de cada parte (iNDC), com aumentos progressivos de ambição, através de mecanismos de ajustes. O Brasil apresentou sua iNDC do Brasil, que agora é NDC (já virou compromisso, não mais intenção), que está em vigor: (Ministério do Meio Ambiente, 2025)



soas físicas e jurídicas privadas poluidoras, quanto contra o Estado (legitimidade prevista na Lei nº 7.347/85) na exigência do cumprimento da proteção constitucional ao meio ambiente. O problema se agrava quando, em vez de os autores da política pública adotarem postura cooperativa, atuam em polos opostos, como litigantes.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) informou em seu site que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e os tribunais de justiça estaduais e federais julgaram, até outubro de 2024, mais de 86 mil processos relacionados às questões ambientais e a direitos de populações tradicionais. Dados do painel interativo SireneJud mostram que há um total de 229.852 processos pendentes em 2024 relacionados ao meio ambiente (CNJ, 2024c).<sup>3</sup> O projeto Jusclima2030 apresenta listagem de 252 litígios somente relacionados à questão climática, com considerável complexidade, conforme informações disponíveis no site da Justiça Federal do Rio Grande do Sul (2025).

No Brasil, três decisões judiciais do STF terão grande impacto na presente discussão: o julgamento do Tema 1.075 (STF, 2021), da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4757 (STF, 2023a) e do Tema 698 (STF, 2023b). O julgamento do Tema 1.075 permite efeitos nacionais às ações civis públicas (STF, 2021), o que vai exigir do MP e demais legitimados uma melhor comunicação interna e externa, interinstitucional, com critérios e sistema de análise coletivo de ajuizamento dessas ações. Já a ADI 4757, que julgou a constitucionalidade da LC nº 140/2011, que estabelece competências primárias para a atuação ambiental, demanda que as ações judiciais restrinjam os polos conforme as competências dos três níveis da federação. Por sua vez, o Tema 698 estabeleceu parâmetros para a intervenção judicial das políticas públicas, de modo a consagrar a discricionariedade e a deferência do poder público nas suas escolhas, que por sua vez deve se alinhar a princípios e direitos fundamentais, mantendo o Estado de Coisas Inconstitucional.<sup>4</sup> A decisão judicial enfatiza a importância do diálogo entre os entes públicos e o Judiciário, para alcançar maior efetividade sistêmica, ou seja, que considere a complexidade do fenômeno da política pública, de modo a evitar consequências negativas (conforme

estabelece o art. 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, impõe-se ao magistrado a consideração das consequências no momento da decisão judicial (Decreto-Lei nº 4.657/1942).

O ajuizamento de ações civis públicas em face do Estado não garante um efetivo aumento da proteção ambiental, as quais demandam anos de tramitação, podendo não alcançar soluções práticas. Exemplo de julgado que não trouxe benefício na proteção do meio ambiente se encontra na Ação Civil Pública nº 5018572-68.2018.4.04.7200 (TRF4, 2018), em que se condenou, de forma solidária, a União, o Município de Florianópolis, a autarquia municipal de meio ambiente, o Ibama e o ICMBio a reparar o dano ambiental de uma gigantesca área do litoral da cidade de Florianópolis, Santa Catarina, no sul do Brasil, em que se constatou urbanização avançada e problemas extremamente complexos. Essa decisão não respeita as competências primárias, conforme a LC nº 140/2011; não traduz uma linha de atuação política em âmbito nacional; e ainda não permite a busca de soluções sistêmicas, conforme estabelece o Tema 698 do STF (STF, 2023b). Esse caso é o que Edilson Vitorelli chama de litígio coletivo irradiado, que envolve “um vasto grupo de pessoas, afetadas de modos distintos pela controvérsia, com visões diferentes sobre como ela deveria terminar”, não sendo apropriados para a resolução via processo judicial. (Vitorelli, 2022, p. 557).

Quando se estabelece judicialmente que a responsabilidade de tudo que deu errado – o dano ambiental – é também responsabilidade do Estado, de forma solidária, que não estava presente, não fiscalizou, não embargou e não impediu o dano – sobrecarrega os entes públicos e seus servidores, estabelecendo uma relação amigo x inimigo (Resta, 2020), sem trazer resultado prático. Ademais, não apontar o responsável primário, fazendo incluir todos os entes que deveriam ter cooperado, aumenta a ineficiência da proteção ambiental, pela redundância e insegurança jurídica. Nessa linha, veja-se o depoimento da servidora do Ibama no Fórum Interinstitucional Ambiental do TRF4:

*Em função disso, pede licença para fazer um pedido, esse aqui são os dados da AGU de março deste ano sobre ACPs, nas quais o IBAMA é parte, eram umas 400 na lista, filtrou somente as que o IBAMA é réu, estas aumentaram nos últimos anos, em algumas de fato é réu e tem que ser não tem a menor dúvida. Porém, na maioria o IBAMA entra naquela situação que eu comentei lá no início, na recusa da instituição em fazer parte da ação, por consequência, não vira autor e acaba virando réu e é obrigado a*

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

4. Como Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) entende-se como uma situação grave de violação contínua, sistemática e generalizada dos direitos humanos. Esse termo tem origem Colômbia e utilizado pelo STF no caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, relacionada ao sistema carcerário e Tema 698 (Campos, 2015).

*fazer vistorias locais que não são de sua competência de licenciamento, nos quais nem é parte interessada. Mas acaba sendo instado e querem que a instituição participe em alguns momentos. Inclusive informou que receberam a sugestão da AGU para fazer parte dessas ações, mesmo como interessados ou qualquer coisa assim, mas a verdade é que depois de tudo demonstrado até aqui, estaria sendo irresponsável se fizesse isso.*

(...)

*Pedir para o IBAMA contribuir e agir no lugar de um ente ambiental competente municipal ou estadual é motivo de enfraquecimento da instituição. Pergunta, por que deve por força de ordem atuar onde já existe alguém que faça isso? (TRF4, 2022a, p. 7)*

Em pesquisa realizada sobre a efetividade da judicialização ambiental, com entrevistas estruturadas de operadores do direito nesse âmbito (advogados, juízes, servidores), concluiu-se que “o judiciário pode contribuir mais com as questões ambientais, especialmente com mais celeridade e efetividade nos julgamentos” e que sua “atuação é protelatória, despreparada tecnicamente no que tange à legislação ambiental, e carece de efetividade dos atos processuais” (Bezerra *et al.*, 2022, p. 325).

A solução pode perpassar por melhorar o relacionamento interinstitucional, fortalecer laços em rede de confiança, aproximar e promover o diálogo permanente. A visão e comunicação sistêmica são ingredientes fundamentais para tal intento, o que requer melhoria comunicacional entre organizações públicas, como vai se delinear.

### **3. A comunicação efetiva entre organizações públicas e governança da judicialização – estudo do Fórum Interinstitucional Ambiental do TRF4**

A análise da comunicação entre as organizações públicas no contexto da judicialização das políticas públicas ambientais exige considerar os condicionantes organizacionais que moldam as práticas de interação entre os atores envolvidos. Cada qual opera com base em rotinas próprias, orientadas por normativos internos, estruturas hierárquicas, culturas organizacionais e finalidades institucionais específicas.

As organizações, como costuma ocorrer, apresentam funcionamento autorreferencial, ou seja, voltado à reprodução de suas próprias lógicas operacionais, sem considerar suficientemente o am-

biente externo ou os demais sistemas com os quais interagem (Luhmann, 2010; Zylbersztajn & Sztajn, 2015). Nesse contexto, entender a comunicação organizacional intersistêmica é vital para a compreensão e sinergia em prol da efetividade das políticas públicas, tomando-se o estudo de caso do Fórum Interinstitucional do Meio Ambiente do TRF4 como modelo de ambiente que viabiliza essa comunicação.

A comunicação organizacional se dá através de um “processamento e interpretação das mensagens, informações, significados e atividades simbólicas com e entre organizações” (Marchiori, 2008, p. 167), sendo um fenômeno complexo e multidimensional (Oliveira *et al.*, 2015). Cada organização se estrutura e funciona a partir de uma concepção da realidade interna e externa, podendo fazer pouco uso das informações e das comunicações de outras organizações, referenciando-se apenas a si mesmo para dar continuidade ao seu funcionamento (autorreferência), retroalimentando-se; ou, buscar as informações do seu ambiente, fazendo referência aos outros sistemas (heterorreferência) para tomada de decisões e operações comunicativas (Luhmann, 1983, p. 593).

A judicialização das políticas públicas interfere diretamente na sua concretização e efetividade, por isso que a comunicação no âmbito das lides judicializadas também deve alcançar a máxima abertura e eficiência para o rápido e adequado julgamento, ou mesmo para construção de soluções. No entanto, essa comunicação apresenta barreiras, dificultando o alcance da solução dos conflitos de forma global e sistêmica, limitando o acesso à verdadeira justiça, como previa a sugestão de segunda onda renovatória de Cappelletti e Garth (1988):<sup>5</sup> é necessário considerar a complexidade fática, especialmente dos interesses daqueles que não estão no processo (ainda que intervenha o MP), tanto de terceiros quando da sociedade como um todo.

A própria ciência do processo civil tem se reformulado e buscado alternativas a essa comunicação linear e antagônica, calcado na ideia de um processo estrutural, que prioriza a construção de soluções de forma coletiva, buscando uma visão e intervenção sistêmica efetiva. Didier Jr. *et al.* (2020) explica que para resolver panoramas de litígios complexos, como os ambientais, requer uma abordagem estrutural para instituir transformações ou reformas nos entes, organizações ou instituições, visando concretizar

5. Mauro Cappelletti e Bryant Garth desenvolveram, nos anos 70, a primeira grande pesquisa empírica sobre a efetividade do acesso à justiça no mundo, estabelecendo o direito comparado e a observação empírica como método. A partir disso, estabeleceu as três necessárias ondas renovatórias do processo civil: a justiça gratuita, as ações coletivas e a amplitude do conceito de acesso à justiça (1988).

direitos fundamentais, executar políticas públicas específicas ou solucionar disputas complexas. Isso mostra o quanto a ciência processual tem evoluído em perspectiva empírica e sociológica. Arenhart (2017) elenca diferentes técnicas e ferramentas, inclusive já existentes no próprio Código de Processo Civil Brasileiro (CPC), que permitem uma melhor condução da ação coletiva ou de processos individuais repetitivos com amplo interesse da sociedade. Traz como exemplo a “gestão processual de casos”, em que processos distribuídos entre diversos juízes podem ser tratados de modo conjunto para solução mais adequada, como previsto no §2º do art. 69 do CPC, ao prever “atos concertados entre juízes cooperantes”. A vocação individual dos processos se mantém, mas pode ser dado tratamento coletivo e concentrado pelo poder Judiciário (Arenhart, 2017). No entanto, se as instituições estatais não estiverem capacitadas para o diálogo permanente frente aos cenários globais de litigância, ambientais e climáticas, acabarão se enredando numa miríade burocrática, de processos que tramitam por longos anos, sem que a sua comunicação seja efetiva para o alcance dos objetivos de proteção ambiental.

Nesse contexto, como proposta de mitigação do problema apresentado, insere-se a atuação do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), ao instituir fóruns interinstitucionais voltados ao diálogo entre os diversos atores das políticas públicas, como o Fórum Interinstitucional Previdenciário, da Saúde, da Moradia e o Ambiental (TRF4, 2023b, 2023c, 2023d, 2023e). Esses espaços visam promover a comunicação sistêmica e a construção colaborativa de soluções para os desafios que perpassam a atuação de múltiplas instituições, viabilizando atos concertados entre juízes e organizações públicas no âmbito da judicialização das políticas públicas.

Esses fóruns têm como membros as organizações públicas, o poder Judiciário, o MP, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outros atores das respectivas políticas públicas, que por meio de reuniões periódicas, debatem temas selecionados, de modo a apresentar os problemas, prestar informações e submeter ideias de solução aos participantes. Ao final das reuniões, propõe-se ações concretas, como a formação de grupos de trabalho, envio de documentos aos poderes públicos e políticos, orientações a juízes, procuradores e servidores, entre outras sugestões. O objetivo é o aprendizado e soluções coletivas, pautados em valores como pluralismo, democracia, participação e ética (Brasil, 2023).

O primeiro fórum institucionalizado e em funcionamento, desde 2010, foi do previdenciário, que realiza reuniões periódicas entre os autores e impactados pela política pública previdenciária, realizando em torno de 5 reuniões anuais, já tendo fixado 190 deliberações até hoje. Esse fórum já resolveu problemas extremamente complexos, como por exemplo o atraso de 110 mil requisições judiciais atrasadas, em que se debateu dialogicamente a construção de soluções, o que redundou no Provimento nº 90, norma que regula o cumprimento das decisões judiciais em cooperação interinstitucional (TRF4, 2020) e na formação de grupos de trabalho que resolveu o problema (Smolenaars & Pellin, 2023). Em contrapartida, em outras regiões do Brasil, que não haviam estabelecido o Fórum, o problema não foi resolvido até dois anos depois.<sup>6</sup>

As reuniões até então realizadas, pelo que se depreende das atas disponíveis no site do TRF4 (2023a), promoveram a interação direta entre os membros, fomentando a escuta ativa e a comunicação eficaz, bem como alto nível de reflexividade, com a compreensão da realidade de cada organização por meio da apresentação de painéis e tópicos. A realização da heterorreferência, quando o sistema vai além da autorreferência e procura compreender mais profundamente o funcionamento dos outros sistemas, através de uma comunicação organizada pela escolha de temas (cortes que reduzem a complexidade da comunicação) promove aprendizado (Luhmann, 2016, 2005).

No caso do Fórum Interinstitucional Ambiental, fundado em 2022, as reuniões ocorrem periodicamente, trazendo representantes do Judiciário, do MP, da Defensoria Pública, do Ibama, do ICMBio, de secretarias estaduais e municipais, da advocacia pública e de organizações da sociedade civil. Os participantes apresentam suas ações, compartilham dificuldades e discutem propostas, com o objetivo de alinhar estratégias e melhorar a efetividade das políticas públicas ambientais (TRF4, 2023b).

Na segunda reunião do Fórum (TRF4, 2022a), o Ibama demonstrou que, cada ordem judicial de fiscalização de áreas fora de sua competência primária, prevista na LC nº 140/2011, resulta na redução do atendimento das medidas prioritárias e das competências primárias do órgão, com grande impacto ambiental, dando como exemplo o transporte de mercúrio. Nessa reunião, a Desembargadora Vânia Hack

6. Em estudo da judicialização previdenciária, foi possível demonstrar a eficácia do Fórum para mitigar os problemas, de forma contrafactual, tendo em vista a existência de grupos idênticos, que tinham o mesmo problema e não tinham organizado o Fórum Interinstitucional, tendo apresentado significativos resultados diversos. (Smolenaars, 2022, p. 93).



de Almeida abriu uma fala enfatizando a importância do Fórum Ambiental para o diálogo e compartilhamento de informações e iniciativas, revelando “um papel de união que conta com integrantes que possuem história e compromisso com as questões ambientais” (TRF4, 2022b).

Um exemplo concreto do impacto desses fóruns é o Projeto Desterro, articulado pelo ICMBio junto ao TRF4 no Fórum Ambiental, que visou diagnosticar decisões judiciais pendentes de cumprimento relacionadas às unidades de conservação (Brasil, 2022a). A partir do diálogo interinstitucional pelo Fórum, foram estabelecidos cronogramas e estratégias conjuntas, com vistas à superação dos entraves operacionais e da multiplicidade de ações pulverizadas em diferentes jurisdições. Iniciativas como essa demonstram a capacidade dos fóruns de transformar interações antes marcadas por conflito em cooperação efetiva (Smolenaars & Pellin, 2023). Quanto às ações climáticas, abordou-se o tema na Ata de reunião, de 15/09/2023, em que a bióloga Maria Tereza Uille Gomes, representando a OAB, destacou que a “dificuldade hoje é a implementação do artigo 6 do Acordo de Paris que diz que precisamos ter segurança jurídica e evitar duplicidade de contagem de carbono” (TRF4, 2023g). A catástrofe climática no RS foi tratada na reunião de 02/08/2024, em que um professor da UFRGS destacou o risco advindo do “enfraquecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas - que deveriam participar da governança dos recursos hídricos”, o que gerou uma “recomendação às administrações estaduais e municipais, destacando a importância da representatividade e atuação das Comissões de Bacias Hidrográficas na governança de recursos hídricos” (TRF4, 2024, p. 3).

O Fórum Interinstitucional Ambiental já fixou 44 deliberações, organizadas por temas e disponíveis no seu site (TRF4, 2025a). Uma delas, a Deliberação 1, da reunião de 19/08/2022, com o tema “Competências do Ibama na fiscalização e licenciamento ambiental”, estabeleceu a “divulgação do material apresentado a todos os magistrados da 4ª Região, recomendando maior diálogo entre os órgãos ambientais para evitar judicializações desnecessárias”. Assim, fica evidente que há aprimoramento comunicacional ativo no âmbito da governança do Ibama na judicialização ambiental (TRF4, 2025a).

As ponderações do estudo de caso são especialmente duas: a preocupação com o devido processo legal e a resistência por parte das organizações quanto à efetiva participação e abertura necessárias para uma adequada aproximação e promoção

do diálogo. Primeiramente, não há prejuízos processuais, pois se mantêm a independência dos juízes e direitos das partes ao contraditório e à ampla defesa, bem como do duplo grau de jurisdição, o que já foi objeto de julgamento pelo TRF ao abordar o impacto dos fóruns interinstitucionais sobre as decisões judiciais objeto de recursos das partes, respeitando os limites da lide e a cooperação interinstitucional. Em pesquisa jurisprudencial no site do Tribunal, a busca pela palavra “fórum interinstitucional”, no inteiro teor, gerou mais de 4.000 documentos, mostrando decisões que respeitam e aplicam suas deliberações, considerando os termos e limites dos processos (TRF4, 2025b).

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

Ao reunir diversos órgãos e promover a escuta ativa, os fóruns reforçam valores democráticos como a transparência, a participação e a responsabilização, bem como da própria Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente das ODS 16 e 17, posto buscar desenvolver instituições sustentáveis, estabelecendo parcerias para alcançar resultados notáveis. (OECD, 2017; Thorstensen & Nogueira, 2020).

Seguindo essa tendência, o CNJ instituiu o Fórum Nacional para o Meio Ambiente do Poder Judiciário (Fonamb) em 2024, buscando “coordenar e promover a melhoria da jurisdição ambiental”, para que ocorra uma atuação interinstitucional dos representantes do Executivo, Legislativo e Judiciário, de modo a promover compartilhamento de informações de inteligência e dados estratégicos, conforme alteração na Resolução CNJ nº 433/2021, que estabelece a Política Nacional Ambiental do Poder Judiciário. Informa o CNJ que esse fórum visa o enfrentamento da emergência climática (CNJ, 2024b).

No âmbito internacional, as discussões promovidas pela Conferência das Partes (COP), especialmente a COP28 realizada em 2023, têm reforçado a importância de mecanismos nacionais de coordenação multissetorial para o enfrentamento das



mudanças climáticas. Os tópicos 111 a 120 do relatório final da COP28 enfatizam a capacitação institucional, o compartilhamento de experiências e a promoção de parcerias entre múltiplos stakeholders como pilares das ações climáticas bem-sucedidas (UNFCCC, 2023).

Portanto, a experiência dos fóruns interinstitucionais do TRF4, em especial o Fórum Ambiental, revela-se como uma prática institucional promissora, com potencial de replicação em outras regiões e áreas temáticas. Ao promover a heterorreferência institucional, ampliar o repertório informacional dos atores e incentivar a formação de consensos mínimos, esses fóruns fortalecem a governança pública e contribuem para a efetividade das políticas ambientais e climáticas.

Como contribuição teórica e pragmática da pesquisa, indica-se o estabelecimento de novas premissas de uma boa governança pública, como a instituição de sistemas de comunicação permanente, como fóruns interinstitucionais, de modo a promover uma comunicação proativa com todos os atores das políticas públicas, incluindo o judiciário, Ministério Público e órgãos de fiscalização, para reduzir assimetrias informacionais, gerar aproximação interinstitucional, sinergia e cooperação em prol da solução de problemas e maior efetividade na entrega e implementação das políticas públicas. Também se indica uma especialidade no âmbito da governança pública, que seria a governança da judicialização das políticas públicas, que requerem tratamento diferenciado em termos de comunicação e prestação de contas.

#### 4. Conclusão

A análise empreendida ao longo deste estudo evidencia que a judicialização das políticas públicas ambientais no Brasil decorre, em grande parte, da ausência de mecanismos eficientes de comunicação e cooperação interinstitucional (Gurski, 2016). A atuação fragmentada de órgãos públicos, somada à complexidade normativa e estrutural das políticas ambientais, compromete a efetividade das ações estatais voltadas à proteção ambiental e ao enfrentamento das mudanças climáticas.

Nesse cenário, a instituição de fóruns interinstitucionais, como os criados pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), mostra-se como uma iniciativa estratégica e inovadora, voltada à promoção da comunicação sistêmica entre os diferentes atores das políticas públicas ambientais. A

experiência do Fórum Interinstitucional Ambiental evidencia que o diálogo estruturado, contínuo e tematicamente orientado entre representantes de organizações públicas e da sociedade civil contribui para a redução da litigiosidade, para o aperfeiçoamento das práticas institucionais e para o fortalecimento da confiança recíproca.

O modelo proposto permite, ainda, a construção coletiva de soluções, respeitando as competências constitucionais e operacionais dos diferentes entes envolvidos, o que vai ao encontro das orientações da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no tocante aos Temas 1.075 e 698 e à ADI 4757 (STF, 2021, 2023a, 2023b). A heterorreferência institucional, promovida por meio do compartilhamento de informações, da escuta ativa e da deliberação conjunta, favorece a racionalização das decisões judiciais e administrativas, gerando impactos positivos na eficiência das políticas públicas.

Além disso, os fóruns se inserem em uma perspectiva contemporânea de governança pública, alinhada às recomendações da OECD (2017) e aos compromissos internacionais firmados pelo Brasil no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, 2015; 2023).

Portanto, conclui-se que a institucionalização de fóruns interinstitucionais constitui uma ferramenta de governança eficaz e replicável, com potencial para ampliar a efetividade das políticas públicas ambientais e climáticas. Ao fomentar o diálogo entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como entre os diferentes níveis federativos e setores da sociedade, esses espaços contribuem para a construção de soluções mais democráticas, sustentáveis e compatíveis com os desafios ambientais do século XXI.

Como contribuição teórica e pragmática da pesquisa, indica-se o estabelecimento de novas premissas de uma boa governança pública, como a instituição de sistemas de comunicação permanente, como fóruns interinstitucionais, de modo a promover uma comunicação proativa com todos os atores das políticas públicas, incluindo o Judiciário, Ministério Público e órgãos de fiscalização. Também se indica uma especialidade no âmbito da governança pública, que seria a governança da judicialização das políticas públicas, que requerem tratamento diferenciado em termos de comunicação e prestação de contas.

## 5. Referências

- Arenhart, S. C. (2017). Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In S. C. Arenhart & M. F. Jobim (Orgs.), *Processos estruturais* (pp. 423–448). JusPodivm.
- Bezerra, A. K. L., de Andrade, M. O., & Neto, J. M. M. (2022). Práticas de justiça na atividade jurisdicional do direito ambiental e seus operadores: em busca da efetividade. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, 12(1). <https://doi.org/10.18226/22370021.v12.n1.15>
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. (1981). Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm)
- Brasil. (2011). Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas 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; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/lcp140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/lcp140.htm)
- Brasil. (2012). Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)
- Brasil. (2017). Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)
- Brasil. (2000). Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)
- Campos, C. A. de A. (2015). Da inconstitucionalidade por omissão ao Estado de coisas inconstitucional [Tese de doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro]. <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/9297>
- Capella, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques (Orgs.), *Políticas públicas no Brasil* (pp. 87–124). Editora Fiocruz. <https://doi.org/10.7476/9788575413500>
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1988). Acesso à justiça (E. G. Northfleet, Trad. & Rev.). Fabris. (Obra original publicada em 1978 como *Access to justice: The worldwide movement to make rights effective*). <https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/diversos003/pdf.PDF>
- Conselho Nacional de Justiça [CNJ]. (2023). Estudos Empíricos sobre a Efetividade da Jurisdição Ambiental na Amazônia Legal. Conselho Nacional de Justiça. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/06/sumario-conflitos-socio-ambientais-230623.pdf>
- Conselho Nacional de Justiça. [CNJ] (2024a, 1º de dez). Meta pela proteção do meio ambiente impulsionou ao menos 86 mil processos judiciais em 2024. Conselho Nacional de Justiça. <https://www.cnj.jus.br/meta-pela-protecao-do-meio-ambiente-impulsionou-ao-menos-86-mil-processos-judiciais-em-2024/>
- Conselho Nacional de Justiça [CNJ]. (2024b, 30 de dez.). Nova resolução cria fórum para fortalecer atuação da Justiça na proteção ambiental. Conselho Nacional de Justiça. <https://www.cnj.jus.br/nova-resolucao-cria-forum-para-fortalecer-atuacao-da-justica-na-protecao-ambiental/>
- Conselho Nacional de Justiça [CNJ]. (2024c). Sirenejud. Conselho Nacional de Justiça. <https://sirenejud.cnj.jus.br/painel-dados/datajud>
- Didier Jr., F., Zaneti Jr., H., & Oliveira, R. A. de (2020). Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, 75.. Ministério Público do Rio de Janeiro. <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie+Didier+jr+%26+Hermes+Zaneti+Jr+%26+Rafael+Alexandria+de+Oliveira.pdf>
- Gurski, B. C., Caldeira, V. S., & Souza-Lima, J. E. (2016). A judicialização da política na tutela do direito ao meio ambiente. *Revista Jurídica*, 1(42), 419-438. <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1515>
- Justiça Federal do Rio Grande do Sul. (2025). Litígios climáticos. Jusclima2030. Justiça Federal do Rio Grande do Sul. <https://jusclima2030.jfrs.jus.br/litigio/>
- Luhmann, N. (1983). *Sociologia do direito I* (Trad. G. Bayer). Tempo Brasileiro.
- Luhmann, N. (2005). *A realidade dos meios de comunicação* (Trad. C. Marcondes Filho). Paulus.
- Luhmann, N. (2006) *A improbabilidade da comunicação*. Vega.

- Luhmann, N. (2010). *Organización y decisión*. Trad. Dario Rodrigues Mansilia. Universidad Iberoamericana, 2010.
- Luhmann, N. (2016). *O direito da sociedade*. Martins Fontes.
- Marchiori, M. (2008). *Cultura e Comunicação Organizacional. Um olhar estratégico sobre a organização*. 2ª ed. Difusão Editora.
- Ministério do Meio Ambiente. (2025). Acordo de Paris. <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>
- Oliveira, I. de L., Pennini, A., & Mourão, I. (Orgs.). (2015). *Compreendendo um campo de conhecimento: Reflexões epistemológicas sobre a comunicação organizacional a partir de autores brasileiros*. Editora CRV.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2015). *Policy Framework for Investment: 2015 Edition*º OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264208667-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2017). *Recommendation of the Council on Public Integrity (OECD/LEGAL/0435)*. OECD Legal Instruments. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>
- Resta, E. (2020). *O direito fraterno*. Essere nel Mondo.
- Smolenaars, C. C. (2022). *O sistema de comunicação organizacional na governança dos conflitos com a administração pública [Dissertação de mestrado, Unisinos]*. <https://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/12161>
- Smolenaars, C. C., & Pellin, D. R. (2023). *A comunicação sistêmica da Previdência Social no âmbito da governança pública do INSS para mitigação da judicialização*. *Revista NOMOS*, 43(1). <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/76493>
- Supremo Tribunal Federal [STF]. (2021). Tema 1.075 – Constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator. <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/detalharProcesso.asp?numeroTema=1075>
- Supremo Tribunal Federal [STF]. (2023a). Acórdão do julgamento da ADI 4757. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4224704>
- Supremo Tribunal Federal [STF]. (2023b). Tema 698 – Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial atenção. <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região [TRF4]. (2018). Acórdão nº 5018572-68.2018.4.04.7200/SC. <https://eproc-jur.trf4.jus.br/>
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região [TRF4]. (2020). Provimento nº 90/2020: Estabelece rotinas e prazos padronizados ao cumprimento de decisões judiciais em matéria previdenciária para as unidades judiciais de primeiro grau e Turmas Recursais da 4ª Região. <https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/legislacao/provimento-cg-090-2020---completo.html>
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (2022a). Ata da 2ª reunião do Fórum Regional Interinstitucional Ambiental do TRF4ª Região. [https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2022/mbp98\\_sei---0004353-24.2022.4.04.8000.pdf](https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2022/mbp98_sei---0004353-24.2022.4.04.8000.pdf)
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (2022b). TRF4 promove o 2º Fórum Regional Ambiental. [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=26116](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=26116)
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (2023a). Ata da 20ª reunião virtual. [https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2023/epz23\\_ata-20a-reunia--771-o--1-.pdf](https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2023/epz23_ata-20a-reunia--771-o--1-.pdf)
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (2023b). Fórum Interinstitucional Ambiental. [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2290](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2290)
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (2023c). Fórum Interinstitucional da Moradia. [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2242](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2242)
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (2023d). Fórum Interinstitucional da Saúde. [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2243](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2243)
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (2023e). Fórum Interinstitucional Previdenciário. [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=1341](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1341)
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (2023f). Presidente e Procurador-Chefe do ICMBio vêm ao TRF4 apresentar projeto de cumprimento de decisões judiciais. [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=16536](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=16536)
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (2023g). Ata da 6ª reunião do Fórum Regional Interinstitucional Ambiental. [https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2024/kgw14\\_ata---6o-forum-ambiental.pdf](https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2024/kgw14_ata---6o-forum-ambiental.pdf)
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (2024). Ata da 9ª reunião do Fórum Regional Interinstitucional Ambiental. [https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2024/ale18\\_sei\\_7335430\\_ata.pdf](https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2024/ale18_sei_7335430_ata.pdf)
- Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (2025a). Recomendações e deliberações aprovadas - Fórum Ambiental. [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=4446](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4446)

- Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (2025b). Jurisprudência. [https://eproc-jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo\\_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/listar\\_resultados](https://eproc-jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/listar_resultados)
- Thorstensen, V., & Nogueira, T. (2020). Governança pública: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil. CCGI/FGV. <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/1ceab21f-c287-4405-be0c-d4acd47ceabf/content>
- United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC]. (2020). Acordo de Paris. (2020). <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-08/Acordo-de-Paris.pdf>
- Vitorelli, E. (2022) O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos (3ª ed.). Thomson Reuters Brasil.
- Zylbersztajn, D., & Sztajn, R. (2005). Direito e Economia: análise econômica do direito e das organizações. Elsevier.



**Claudine Costa Smolenaars**

[dinecosta@gmail.com](mailto:dinecosta@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5428-0704>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS)

Doutoranda em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito da Empresa e dos Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS/RS). Procuradora Federal na AGU.



**Sandra Regina Martini**

[srmvial@terra.com.br](mailto:srmvial@terra.com.br); [srmartinipoa@gmail.com](mailto:srmartinipoa@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5437-648X>

Università Roma Tre e Universidade de Salerno

Pós-doutora em Direito pela Università Roma Tre (Itália) e em Políticas Públicas pela Universidade de Salerno (Itália). Vínculo com a Universidade La Salle (Unilasalle/RS).