

DEMANDAS ESTRUTURAIIS E LITÍGIOS DE ALTA COMPLEXIDADE

Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam

Volume 2

COORDENADOR
ANTÔNIO CÉSAR BOCHENEK

AUTORES

JAYDER RAMOS DE ARAÚJO
RENATA ESTORILHO BAGANHA
JUREMA CAROLINA DA SILVEIRA GOMES
CÉSAR AUGUSTO CARVALHO DE FIGUEIREDO
MARIANA MARINHO MACHADO
CÉLIA GADOTTI

TIAGO FONTOURA DE SOUZA
ROBERT KIRCHHOFF BERGUERAND DE MELO
JADER ALVES FERREIRA FILHO
SULAMITA BEZERRA PACHECO
SÉRGIO FORTUNA DE MENDONÇA
VICTÓRIA FÉLIX VIEIRA MAUNDO

DEMANDAS ESTRUTURAIS
E LITÍGIOS DE ALTA
COMPLEXIDADE

Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam

Volume 2



Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados

Conselho Superior da Enfam

Mauro Campbell Marques (Presidente)
Diretor-Geral da Enfam

Ministro Raul Araújo
Vice-Diretor da Enfam

Ministro Og Fernandes
Diretor do CEJ do Conselho da Justiça Federal

Ministro Antonio Carlos Ferreira
Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Ministra Isabel Gallotti
Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Desembargadora Federal Therezinha Cazerta
Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3)

Desembargador José Maria Câmara Junior
Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)

Desembargador Roberto Carvalho Veloso
Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1)

Juíza Renata Gil de Alcantara Videira
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)

Juiz Federal Cássio André Borges dos Santos
Secretário-Geral

Fabiano da Rosa Tesolin
Secretário Executivo

Programa de Pós-Graduação Profissional da Enfam – Mestrado

Professor Samuel Meira Brasil
Júnior (Desembargador TJES)
Coordenador Acadêmico

Professora Taís Schilling Ferraz
(Desembargadora Federal TRF4)
Vice-Coordenadora Acadêmica

DEMANDAS ESTRUTURAIS E LITÍGIOS DE ALTA COMPLEXIDADE

Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam

Volume 2

COORDENADOR
ANTÔNIO CÉSAR BOCHENEK

AUTORES

JAYDER RAMOS DE ARAÚJO	TIAGO FONTOURA DE SOUZA
RENATA ESTORILHO BAGANHA	ROBERT KIRCHHOFF BERGUERAND DE MELO
JUREMA CAROLINA DA SILVEIRA GOMES	JADER ALVES FERREIRA FILHO
CÉSAR AUGUSTO CARVALHO DE FIGUEIREDO	SULAMITA BEZERRA PACHECO
MARIANA MARINHO MACHADO	SÉRGIO FORTUNA DE MENDONÇA
CÉLIA GADOTTI	VICTÓRIA FÉLIX VIEIRA MAUNDO

Editoria
Fabiano da Rosa Tesolin
Lorena Caroline Lyra de Oliveira

Revisão textual
Augusto Iriarte e Felipe Cotrim – Tikinet

Projeto gráfico
Wanderson Oliveira dos Reis

Diagramação
Livia Loureiro –Tikinet

Créditos institucionais
Biblioteca Ministro Oscar Saraiva – SED/STJ
Seção de Serviços Gráficos – SAD/CJF

Tiragem
150 exemplares

Distribuição gratuita
Impresso em 2023

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.
A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte e indicada a autoria do texto.



Esta publicação foi produzida de acordo com a política de sustentabilidade e está disponível apenas em versão eletrônica. Para reduzir o impacto de consumo de papel, impressão e transporte, não foram produzidas cópias impressas.

Endereço:
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam
SCES – Trecho 3, Polo 8, Lote 9, 1º andar
Brasília-DF, Brasil. CEP 70.200-003
www.enfam.jus.br

A publicação deste livro é proveniente da produção intelectual de alunos e professores do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Profissional da Enfam – PPGPD. Os conceitos e as opiniões expressos nesta obra são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não refletem, necessariamente, a posição da Enfam.

Dados internacionais de Catalogação na Publicação - CIP

B664 Bochenek, Antônio César (Coordenador)
Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam: Volume 2 / Coordenação de Antônio César Bochenek. Textos de Jayder Ramos de Araújo, Renata Estorilho Baganha, Jurema Carolina da Silveira Gomes, César Augusto Carvalho de Figueiredo, Mariana Marinho Machado, Célia Gadotti, Tiago Fontoura de Souza, Robert Kirchoff Berguerand de Melo, Jader Alves Ferreira Filho, Sulamita Bezerra Pacheco, Sérgio Fortuna de Mendonça e Victória Félix Vieira Maundo. – Brasília; ENFAM; São Paulo: Tikibooks, 2023. PDF; 320 p.

ISBN 978-65-87080-56-7

DOI 10.54795/e-ISBN978-65-87080-56-7

1. Direito. 2. Direito Constitucional. 3. Direito Civil. 4. Direito Processual Civil. 5. Processo Estrutural. 6. Demanda Estrutural. 7. Litígio de Alta Complexidade. 8. Poder Judiciário. 9. Políticas Públicas. I. Título. II. Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. III. Bochenek, Antônio César, Coordenador. IV. Araújo, Jayder Ramos de. V. Baganha, Renata Estorilho. VI. Gomes, Jurema Carolina da Silveira. VII. Figueiredo, César Augusto Carvalho de. VIII. Machado, Mariana Marinho. IX. Gadotti, Célia. X. Souza, Tiago Fontoura de. XI. Melo, Robert Kirchoff Berguerand de. XII. Ferreira Filho, Jader Alves. XIII. Pacheco, Sulamita Bezerra. XIV. Mendonça, Sérgio Fortuna de. XV. Maundo, Victória Félix Vieira. XVI. ENFAM – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

CDU 340

CDD 334

Catalogação elaborada por Regina Simão Paulino - CBR 6/1154

Rua Teresina, 67 - Belo Horizonte – MG - 31230-570
Tel. Fixo 31 34213037
ruth-paulino@uol.com.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
PROCESSOS ESTRUTURAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA MOBILIDADE URBANA NA ÁREA CENTRAL DE BRASÍLIA JAYDER RAMOS DE ARAÚJO	19
A TRANSFORMAÇÃO DA LIDE EM PROCESSO ESTRUTURAL: ESTUDO DE CASO DO ATERRO SANITÁRIO DA CAXIMBA — PARANÁ RENATA ESTORILHO BAGANHA	37
DEMANDA ESTRUTURAL E CONSENSUALIDADE: UM CAMINHO COLABORATIVO JUREMA CAROLINA DA SILVEIRA GOMES	57
LITIGÂNCIA REPETITIVA COMO INDICATIVO DE DEMANDA ESTRUTURAL: OS DESAFIOS E AS POSSIBILIDADES EM JUIZADOS ESPECIAIS NOS LITÍGIOS DE ACESSO AO PROGRAMA LUZ PARA TODOS CÉSAR AUGUSTO CARVALHO DE FIGUEIREDO	77
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM DEMANDAS ESTRUTURAIS: O CASO DA RODOVIA PI 245 MARIANA MARINHO MACHADO	113
NEGÓCIO PRÉ-PROCESSUAL EM PROBLEMAS ESTRUTURAIS CÉLIA GADOTTI	129
ACORDO ESTRUTURAL: UMA ANÁLISE DO ACORDO INTERINSTITUCIONAL HOMOLOGADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 1.171.152/SC TIAGO FONTOURA DE SOUZA	145
A AMPLIAÇÃO SUBJETIVA DE UMA DEMANDA ENTRE PARTICULARES E APLICAÇÃO DE TÉCNICAS DE GESTÃO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS ROBERT KIRCHHOFF BERGUERAND DE MELO	171
REFLEXÕES SOBRE GESTÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL A PARTIR DA ACP DO ANEL RODOVIÁRIO E BR-381 JADER ALVES FERREIRA FILHO	207
A NOTA TÉCNICA N. 01/2020 DO CENTRO DE INTELIGÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS DO TJRN E SEU CARÁTER ESTRUTURAL SULAMIȦ BEZERRA PACHECO	235

O PROBLEMA ESTRUTURAL DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO: A QUESTÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL (ECI) E UMA ANÁLISE PROPOSITIVA À LUZ DA ADPF N. 347/STF E SUAS CONCLUSÕES
SÉRGIO FORTUNA DE MENDONÇA 265

O PAPEL DO *AMICUS CURIAE* NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS: ESTUDO DE CASO ADPF 347
VICTÓRIA FÉLIX VIEIRA MAUNDO 287

APRESENTAÇÃO

É com enorme satisfação que escrevo estas linhas para apresentar o segundo volume do livro *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade*, estudo de casos práticos do Mestrado Profissional da Enfam. A materialização desta obra é sinal das trajetórias vividas, refletidas, debatidas e escritas, após esforços coletivos e cooperativos, pelos estudantes do programa de mestrado da disciplina de mesmo nome, ministrada no primeiro semestre de 2022, ainda de modo virtual, em face de restrições da pandemia de covid-19. Meus sinceros agradecimentos pela dedicação e pelo esforço de cada integrante deste grupo de valorosos juízes e juízas.

A experiência exitosa do livro publicado com os artigos da primeira turma da disciplina catalisou e motivou os magistrados e magistradas, estaduais e federais, de todo Brasil, para a pesquisa de outros casos práticos e a análise de experiências estruturais e de alta complexidade vivenciadas no judiciário brasileiro. Vale lembrar que estas demandas são caracterizadas pelas dificuldades e inúmeros obstáculos para uma solução rápida e eficiente. Não são raros os processos que tramitam por anos sem soluções definitivas nem resultados práticos efetivos, o que equivale a dizer que o problema estrutural e complexo, muitas vezes, é transferido do meio social para o centro do judiciário. Todavia, o processamento judicial dos problemas estruturais também é uma etapa essencial para concretização e aperfeiçoamento de muitos valores e preceitos constitucionais e fundamentais, ainda que nem todos sejam perfeitamente solucionados na prática. A relevância do estudo é identificar estes casos com o objetivo de analisar as melhores ferramentas e instrumentos processuais necessários para promover medidas de alto impacto e transformação social que correspondam à efetiva resposta esperada pelo jurisdicionado e pela sociedade.

Apesar do avanço dos estudos na seara dos chamados processos estruturais, principalmente pelos processualistas, após o CPC 2015, ainda são incipientes as conclusões e as teorias deste novel campo de atuação profissional do Direito. É possível dizer que muitos ainda desconhecem os conceitos e os preceitos dos processos estruturais e outros aplicam técnicas estruturais apenas de forma empírica. Para alterar este quadro, é fundamental avançar na realização de pesquisas investigativas — em especial, estudos de casos. Primeiro, para que toda a comunidade jurídica conheça e compreenda o interesse público destas demandas, seus limites e potencialidades; segundo, para que as ferramentas sejam conhecidas e utilizadas por todos para melhor tratar e encaminhar soluções aos problemas estruturais e complexos; o terceiro objetivo é que este emaranhado de teias e redes dos problemas e das soluções sirvam para a melhor prestação jurisdicional e concretização dos direitos fundamentais. Entretanto, antes disto, que sejam modelos de efetivação concreta de políticas públicas, sem a necessidade de interferência ou atuação do judiciário. Estes pontos e objetivos almejados são, por excelência, roteiro ideal para a governança e gestão pública, em última instância aplicado no e pelo judiciário. Contudo, nem sempre é assim, e as entidades, as instituições, os órgãos públicos e privados são chamados para contribuir com soluções para os problemas estruturais que estão em desconformidade com os valores e preceitos constitucionais. E, quando não atendidas ou resolvidas, estas demandas deságuam no judiciário para serem conduzidas por meio de processos estruturais e de alta complexidade no judiciário.

Ressaltada a relevância do estudo da matéria e dos primeiros casos analisados com grande profundidade e propriedade pelos alunos do primeiro ciclo do mestrado da Enfam, a responsabilidade e o desafio dos colegas do segundo ciclo foi maior e mais intensa. A continuidade de obra inacabada e em constante construção, num primeiro momento, abriu luzes para a escolha dos casos a serem investigados pelos colegas

do segundo ciclo, mas também aumentou o grau de exigência do trabalho de pesquisa investigativa. Neste sentido, os textos apresentados e ora publicados ultrapassam os desafios e riscos, bem como apresentam potencialidades de grande valia para o programa de mestrado e para toda a comunidade acadêmica e jurídica, além, é claro, da sociedade.

Os encontros da disciplina *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade* foram marcados pela intensidade dos debates, apresentações de temas relevantes, reflexões, construções colaborativas e cooperativas. O percurso iniciou com o estudo dos casos que deram origem à disciplina no exterior e no Brasil, avançou com o aprofundamento de pontos de destaque de experiências judicializadas e concluiu com a realização de webinários (<https://youtu.be/BXSKvgNrwbq> e <https://youtu.be/gGmxHmr56xU>) e a produção de artigos que foram analisados, avaliados e, agora, publicados.

Para compreender a magnitude da obra, apresento de modo bastante singelo a síntese dos textos apresentados com os pontos de destaque de cada trabalho.

Jayder Ramos de Araújo, Juiz do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, no artigo “Processos estruturais para implementação de políticas públicas: o caso da mobilidade urbana na área central de Brasília”, apresenta as principais características de processos estruturais para a superação dos estados de desconformidades e o estudo de caso da ação civil pública que objetiva obrigar o Governo do Distrito Federal a implementar ações necessárias para adequar os espaços e as vias de trânsito de pedestres, ciclistas e motoristas na área central de Brasília. A pesquisa revelou que a busca da solução negociada, a garantia da participação da sociedade civil em audiências públicas e a flexibilização processual são fatores relevantes para o tratamento adequado de conflitos dessa natureza, cujo objeto é a construção de uma solução

alinhada ao interesse social, respeitando o campo da discricionariedade do Executivo na implementação de seu plano de governo.

Renata Estorilho Baganha, Juíza do Tribunal de Justiça do Paraná, apresentou o texto intitulado “A transformação da lide em processo estrutural: estudo de caso do Aterro Sanitário da Caximba — Paraná” e constatou que as demandas podem ser reunidas, para mensuração conjunta do dano ambiental e do seu tratamento, por meio de um planejamento estratégico de tratamento do aterro e dos efluentes ainda despejados no Rio Iguaçu, com o cumprimento conjunto e cooperado de medidas com efeitos práticos no âmbito material — ou seja, para a transformação da forma de processamento das demandas de maneira tradicional para a estrutural. Para tanto, a proposta apresentada conta com estudos a respeito da reunião dos feitos (competência adequada, cooperação judicial e centralização de demandas) e elaboração de um plano de gestão (ampliação da participação e planejamento), a criação de calendário comum de ações, a designação de eventuais audiências públicas, a gestão de recursos e controle judicial de sua aplicação.

Jurema Carolina da Silveira Gomes, Juíza do Tribunal de Justiça do Paraná, desenvolve a pesquisa no âmbito do mestrado na utilização de técnicas de justiça restaurativa em litígios de alta complexidade e, após investigação na disciplina, apresentou o texto “Demanda estrutural e consensualidade: um caminho colaborativo”. O objetivo principal foi apresentar a adequação da perspectiva estrutural em ações judiciais relacionadas à impossibilidade ou à dificuldade de exercício de um direito social de natureza prestacional para a construção de processos dialógicos, colaborativos e inclusivos. O texto perpassa pela política judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses, pela análise da justiça multiportas e pela conceituação de problemas e de demandas estruturais.

César Augusto Carvalho de Figueiredo, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça da Bahia, brindou-nos com o texto “Litigância repetitiva

como indicativo de demanda estrutural: os desafios e as possibilidades em Juizados Especiais nos litígios de acesso ao Programa Luz para Todos”. O estudo de caso identificou o ajuizamento de diversas ações individuais e examinou o problema da litigância repetitiva, que coloca o Judiciário brasileiro sob o risco de ser ineficiente e antieconômico, bem como de produzir desigualdades e privilégios. A partir da análise inicial, procurou investigar se a repetição de demandas também é indicativo de alguma demanda estrutural, reclamo coletivo pela solução global e persistente de uma falha no desenho e na implantação de serviço ou produto destinado a grupo de interessados. Nesse contexto, a pesquisa abordou os limites e as possibilidades dos Juizados Especiais da Comarca de Irecê (BA) para promover medidas estruturantes em lides repetitivas, nos casos de implementação da política pública de eletrificação rural Luz para Todos (LpT).

Mariana Machado, Juíza do Tribunal de Justiça do Piauí, investigou as “Audiências públicas em demandas estruturais: o caso da Rodovia PI-245”. A demanda estrutural, movida pelo Ministério Público na Comarca de Itainópolis (PI), requereu a implementação de medidas de reforma e reparação na Rodovia PI-245 (Rodovia Juscelino Kubitschek). No recorte do estudo foi observado o importante papel da audiência pública, com a utilização da técnica de *town meeting*, para compreender e delimitar o problema estrutural que originou o processo estrutural. A ampliação dialógica facilitou a utilização de técnicas para conciliar, negociar e mediar as partes em busca de uma solução dialógica e consensual para o litígio.

Célia Gadotti, Juíza do Tribunal de Justiça do Pará, apresentou o estudo intitulado “Negócio pré-processual em problemas estruturais”, em que destaca o uso da solução consensual para dirimir um problema estrutural, antes do ajuizamento da demanda. Ao apontar os aspectos positivos da negociação envolvendo todas as partes e o Poder Judiciário, ressalta o relevante papel que o Juiz desempenha na construção do acordo

e das soluções consensuais, principalmente na fase pré-processual antes do ajuizamento da demanda. A análise do caso prático dos pescadores do Lago do Sapucúá — Oriximiná (PA) revela a importância da aplicação da negociação pré-processual num problema estrutural.

Tiago Fontoura de Souza, Juiz do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, apresentou o texto “Acordo estrutural: uma análise do acordo interinstitucional homologado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 1.171.152/SC”. O objetivo do estudo de caso foi verificar se o acordo interinstitucional, firmado pela União, pelo MPF, pela DPU, pelo Ministério da Cidadania e pelo INSS para solucionar o problema e a demanda estrutural, atingiu seus objetivos na perspectiva dos processos estruturais, notadamente em relação aos seus elementos e características principais, examinando-se o que foi seguido e o que foi relegado pelas partes signatárias da avença. A pesquisa revela que os resultados alcançados, após a vigência de um ano do acordo, não foram efetivos, principalmente pela ausência de adoção de técnicas estruturais na celebração do acordo. É preciso destacar que o presente estudo de caso pode ser considerado como etapa seguinte da análise do texto apresentado pela Juíza Federal Letícia Daniele Bossonario, que analisou os aspectos do processo estrutural na mesma demanda, como consta do primeiro volume da série desta publicação.

Robert Kirchhoff Berguerand de Melo, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, pesquisou e escreveu sobre “A ampliação subjetiva de uma demanda entre particulares e aplicação de técnicas de gestão de processos estruturais”. O objetivo deste estudo de caso foi examinar como a demanda entre particulares relacionada à reintegração de posse de imóvel supostamente rural, na fase de cumprimento de sentença, foi alvo de significativa ampliação subjetiva, com o ingresso de terceiros no litígio, que acabou por revelar tratar-se, na verdade, de processo estrutural, bem como mostrar que, em razão de tal condição, foi necessária a aplicação de técnicas de

gestão processual comuns aos processos estruturais para possibilitar a condução do processo. Para tanto, a investigação explorou o estudo de caso da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal e a Colônia Agrícola 26 de setembro, bem como a ação de reintegração de posse da Chácara nº 5-A da Colônia Agrícola 26 de setembro. A investigação revelou na prática a aplicação de técnicas de gestão dos processos estruturais, como a ampliação do número de litigantes e a utilização das ferramentas de cooperação interinstitucional, negócio jurídico processual, atos concertados entre juízes.

Jader Alves Pereira Filho, Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, pesquisou e anotou as “Reflexões sobre gestão do processo estrutural a partir da ACP do Anel Rodoviário e BR-381”. A proposta apresentada no estudo de caso revela a necessidade da atualização do papel do Poder Judiciário e das tradicionais técnicas processuais. Nas técnicas aplicadas à demanda estrutural, crescem em importância os modelos cooperativos e democráticos. A ampla participação de todos os envolvidos é componente inescapável para alcance de um resultado efetivo no processo, pois a consensualidade, a cooperação e a comparticipação são aspectos sem os quais não se atinge a concreta solução do problema estruturante. O alargamento da participação de interessados é concretizado, em sua maior extensão, pela realização de audiência pública, que se revela prática indissociável do processo estrutural. É nela que interessados podem se manifestar, técnicos de diversas áreas da ciência encontram palco para se posicionar, e é o espaço no qual metodologia e estratégias podem ser debatidas e aperfeiçoadas. Também não se pode esquecer da maior utilização de meios de prova atípicos, sem os quais a complexidade do problema estrutural não seria revelada — como no caso estudado, em que foi utilizada a selagem, procedimento pelo qual um selo de identificação é atribuído às moradias de acordo com as condições físicas do imóvel e o estado de vulnerabilidade dos moradores, com o propósito de nortear as

ações de reassentamento humanizado. A releitura das regras processuais exige reformulação da postura do magistrado na causa, que passa a atuar em parceria com os interessados, sem, evidentemente, ser parcial na análise da causa, a fim de construir soluções conjuntas e consensuais. Os atos judiciais cogentes perdem relevância para o surgimento de medidas pensadas, decididas e executadas de forma democrática e participativa. Técnicas como calendarização, saneamento do processo e cisão das medidas de execução também são fundamentais nas lides estruturais. Apesar da ausência de normas específicas sobre processo estrutural, aponta que o CPC, em face de suas regras abertas, permite razoável solução de lide estruturante, bastando a atualização da mentalidade dos atores envolvidos na demanda, a flexibilização das tradicionais regras processuais e uma visão democrática na condução da demanda.

Sulamita Bezerra Pacheco, Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, apresentou o estudo “A nota técnica 01 do Centro de Inteligência dos juizados especiais do TJRN e seu caráter estrutural”. A nota abordou o tema “Causas repetitivas: litigância agressora e demandas fabricadas”. O objetivo do estudo de caso foi investigar e pesquisar como ocorreu a reestruturação no sistema de juizados especiais, que se viu abarrotado de demandas repetitivas (agressoras e fabricadas) e sobrecarregado para atuar com qualidade e celeridade. A ameaça à prestação dos serviços e ao acesso de qualidade ao Judiciário foram tratados de forma estrutural, por meio de ações realizadas no Centro de Inteligência, que detectou os obstáculos e apresentou soluções para resolver o estado de desconformidade das atividades jurisdicionais dos juizados especiais pesquisados.

Sérgio Fortuna de Mendonça, Juiz do Tribunal de Justiça de Sergipe, em seu artigo abordou “O problema estrutural do sistema carcerário brasileiro: a questão do ‘Estado de coisas inconstitucional’ (ECI) e uma análise propositiva à luz da ADPF n. 347/STF e suas

conclusões”. O problema estrutural brasileiro do sistema carcerário não é atual; porém, no estudo a partir do processo estrutural e do objeto contido na ação ADPF n. 347/DF, que tramita no Supremo Tribunal Federal, é possível analisar suas implicações no Direito brasileiro na análise propositiva da disciplina versada no trabalho para ajustes no sistema carcerário nacional.

Victória Félix Vieira Maundo, Juíza da Sala de Família e do Julgado de Menores do Tribunal da Comarca do Lubango, em Angola, analisou, no artigo “O papel do *amicus curiae* nas demandas estruturais — estudo de caso ADPF 347”, a participação dos interessados, denominados amigos da corte, na demanda estrutural com o enfoque no estudo de caso na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347. A admissibilidade, a necessidade e a relevância destes interessados nas demandas estruturais, bem como a forma de intervenção e o papel que cada um deles pode desempenhar em prol da decisão a ser tomada pelo Supremo Tribunal Federal foram objeto do texto pesquisado.

Depois deste aperitivo, recheado de especiarias conceituais, inovadoras, flexíveis e adaptáveis, é possível destacar que a experimentação de instrumentos e ferramentas, para além das processuais e de gestão, é de grande importância para compreender e delimitar o âmbito de atuação dos magistrados e também dos operadores do Direito na solicitação, condução e solução de problemas e processos estruturais, bem como dos litígios de alta complexidade.

Vale ressaltar que os estudos de casos práticos ora estudados revelam importantes pistas para a formação de lastros de teoria do que designo como processo de interesse público, ou seja, aqueles casos que merecem atenção e tratamento por meio de procedimentos que repercutem numa coletividade maior de interesses e transcendem esferas privadas ou de grupos que são processadas pelas regras do denominado

processo civil tradicional, estabelecido no CPC. Assim, o interesse público na solução dos problemas estruturais reflete no meio social com outros significados e relevâncias, os quais exigem novas formas de organização e gestão dos processos, bem como novas funções dos juízes.

No atual estágio de estudos acadêmicos a respeito do processo civil de interesse público das demandas estruturais, é possível dizer que há base de dados doutrinários e jurisprudenciais para identificar os problemas e os litígios, mas ainda faltam elementos normativos, processuais, bem como a *expertise* para a adequada implementação das ferramentas de gestão processual a todos os problemas complexos e estruturais que são submetidos ao Judiciário. As presentes pesquisa e obra visam contribuir para reduzir as deficiências de aplicabilidade dos conceitos estruturais, sobretudo para transformar a cultura preponderante aplicada à litigiosidade, como as teorias e normas dos processos adversariais (processo para resolver lides dos e entre os particulares) para a consensualidade cooperativa e dialogada, dos processos de interesse público — em especial, dos processos estruturais.

Nesta avenida de oportunidades, os trabalhos apresentados na presente obra exploram casos práticos da experiência judiciária nacional para extrair boas práticas, com alta potencialidade de serem replicadas para todo o sistema de justiça.

No entanto, as descobertas e os achados desta obra não esgotam, tampouco eliminam, a necessidade de avançar ainda mais, seja com novas pesquisas de estudos de casos, sob as mais diversas metodologias, seja pela aplicação de conceitos e experiências em todas as demandas submetidas ao judiciário. Ademais, também é preciso avançar na conscientização e na necessidade dos proponentes de demandas estruturais aperfeiçoarem a elaboração das peças processuais, principalmente iniciais instruídas com documentação, contextualização e a solicitação do emprego de técnicas processuais adequadas que permitam ao magistrado processar as demandas

com maior fluidez e para que propiciem, sobretudo, a ampliação do participação de todos os atores envolvidos e os interessados na solução do problema estrutural apresentado, com o objetivo de facilitar e criar soluções criativas, estratégicas e consensuais para as demandas estruturais. Para tanto, novas pesquisas ou a continuidade daquelas que estão sendo apresentadas são fundamentais para o avanço acadêmico e profissional desta forma de prestação jurisdicional pautada na eficiência e em resultados positivos.

Aos leitores, desejo excelente degustação, e aos operadores do Direito, a ótima aplicação de todas as sugestões apresentadas para o constante aperfeiçoamento da temática. Parabéns aos autores.

Brasília, primavera de 2022
Antônio César Bochenek
Professor do Corpo Permanente do Mestrado Profissional da Enfam

PROCESSOS ESTRUTURAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA MOBILIDADE URBANA NA ÁREA CENTRAL DE BRASÍLIA

JAYDER RAMOS DE ARAÚJO¹

RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de investigar as principais características de processos estruturais que tenham como objeto litígios relacionados à implementação de políticas públicas. A questão é extremamente sensível, tendo em vista as limitações da atuação do Poder Judiciário em causas dessa natureza, em face da vedação, pelo princípio da separação dos poderes, da sua ingerência na seara própria e reservada ao Poder Executivo. As características apontadas pela doutrina como essenciais para a identificação e o tratamento de processos estruturais foram utilizadas como referencial teórico para a abordagem da questão. A metodologia empregada foi o estudo de caso de uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios com o objetivo de obrigar o Governo do Distrito Federal a implementar ações necessárias para adequar os espaços e as vias de trânsito de pedestres, ciclistas e motoristas na área central de Brasília. Foram realizadas a análise documental do processo e a observação não participante da dinâmica da audiência pública realizada na fase instrutória. A pesquisa revelou que a busca da solução negociada, a garantia da participação da sociedade civil em audiências públicas e a flexibilização processual são fatores relevantes para o tratamento adequado de conflitos

¹ Discente da disciplina Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade. Mestrando em Direito e Poder Judiciário pelo PPGPD/Enfam. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). Integrante do grupo de pesquisa Gestão de Unidades, Redes Organizacionais e Design Organizacional da Enfam.

dessa natureza, cujo objeto é a construção de uma solução alinhada ao interesse social, respeitando o campo da discricionariedade do Executivo na implementação de seu plano de governo.

Palavras-chave: Processo estrutural. Política pública. Consensualidade. Flexibilização Processual.

ABSTRACT

This article aims to investigate the main characteristics of structural processes that have as their object disputes related to the implementation of public policies. The issue is extremely sensitive, in view of the limitations of the Judiciary Power's action in cases of this nature, in view of the prohibition, by the principle of separation of powers, of its interference in its own field and reserved for the Executive Power. The characteristics pointed out by the doctrine as essential for the identification and treatment of structural processes were used as a theoretical reference for approaching the issue. The methodology used was the case study of a public civil action proposed by the Public Ministry of the Federal District and Territories with the objective of forcing the Federal District Government to implement the necessary actions to adapt the spaces and the transit routes for pedestrians, cyclists and drivers in the central area of Brasilia. Documentary analysis of the process and non-participant observation of the dynamics of the public hearing carried out in the instructional phase were carried out. The research revealed that the search for a negotiated solution, the guarantee of civil society participation in public hearings and procedural flexibility are relevant factors for the adequate treatment of conflicts of this nature, whose object is the construction of a solution aligned with the social interest, respecting the field of the Executive's discretion in the implementation of its government plan.

Keywords: Structural process. Public policy. Consensus. Procedural flexibility.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de investigar as principais características de processos estruturais que tenham como objeto litígios relacionados à implementação de políticas públicas. A questão é extremamente sensível, tendo em vista as limitações da atuação do Poder Judiciário em causas dessa natureza, notadamente em face da vedação, pelo princípio da separação dos poderes, da sua ingerência na seara própria e reservada ao Poder Executivo.

O sistema de tripartição dos poderes da União remete a um regime de convivência harmônica entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, em que cada Poder desempenha o seu papel constitucional com independência, respeitando a esfera de atuação dos demais poderes. É um sistema de freios e contrapesos que assegura o equilíbrio entre as instituições no desempenho de suas atribuições constitucionais, sem que haja a prevalência de um poder sobre o outro e sem conflitos que desestabilizem o regime republicano.

A harmonia e a independência entre os poderes revelam um ponto de preocupação nas demandas em que o Judiciário é provocado a deliberar sobre omissões ou atuações inadequadas ou insuficientes do Executivo na implementação de políticas públicas. É um campo tormentoso, tendo em vista que a autonomia do Executivo lhe assegura a prerrogativa de eleger prioridades conforme o seu plano de governo e executá-lo com autonomia, na margem de discricionariedade típica da sua atuação, respeitados os princípios que regem a Administração Pública, consagrados no art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência².

² BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

De outro lado, há omissões do Executivo que refletem diretamente um estado inaceitável de violação de direitos e garantias fundamentais. Diante de um estado de coisas inconstitucional, emerge a legitimação de órgãos incumbidos da proteção de interesses transindividuais indisponíveis para a propositura de demandas em face do Poder Executivo com a pretensão de se impor a obrigação de adotar medidas efetivas para a superação desse estado de desconformidade.

Demandas dessa natureza geralmente revelam problemas estruturais. São processos que apontam um estado de coisas que necessita de reorganização ou de estruturação para que se alcance um estado de coisas ideal ou, ao menos, aceitável.

O princípio da inafastabilidade da jurisdição ou da garantia do acesso à Justiça legitima a atuação do Poder Judiciário quando há lesão ou ameaça de lesão a direito. Entretanto, quando essa lesão se refere à omissão de outro poder constituído, emerge um desafio: como impor ao Executivo a obrigação de adotar medidas concretas para a superação desse estado de desconformidade, sem que isso invada, de maneira indevida, a sua esfera de atuação e interfira ou inviabilize a execução do seu plano de governo e a alocação do orçamento público segundo prioridades legitimadas pela própria sociedade no processo democrático de escolha de seus representantes?

Considerando que a atividade jurisdicional deve estar pautada no tratamento adequado do conflito, a pesquisa buscou investigar, à luz do sistema processual vigente, quais características são determinantes para o sucesso de demandas estruturais relacionadas à implementação de políticas públicas.

O trabalho de pesquisa insere-se no campo da pesquisa empírica em Direito. Trata-se de uma abordagem do fenômeno jurídico por meio da investigação prática³. Para o alcance desse objetivo, foi realizada a

³ GUSTIN, M.; DIAS, M. T.; NICÁCIO, C. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. São Paulo: Almedina, 2020.

análise documental de uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em face do Governo do Distrito Federal⁴ com o propósito de condená-lo a disponibilizar um bicicletário na Rodoviária de Brasília, além da integração das ciclovias, ciclofaixas e calçadas que servem o referido terminal rodoviário e metroviário na área central de Brasília, a fim de garantir condições adequadas de mobilidade urbana na região.

Foi analisada toda a marcha processual até a fase em que o processo se encontra, buscando-se fazer inferências sobre as medidas adotadas no curso processual que trouxeram vantagens para o tratamento adequado do conflito e, em sentido oposto, medidas que não geraram efeitos positivos para o alcance da pacificação social.

2 A IDENTIFICAÇÃO DE UM PROCESSO ESTRUTURAL

Processos estruturais revelam um problema estrutural, entendido como uma situação de ilicitude ou de desconformidade que necessita de reorganização ou de reestruturação para que se alcance o estado de coisas considerado ideal⁵.

Vitorelli define os litígios estruturais como aqueles de elevada complexidade, que indicam a necessidade de reorganização de uma instituição, mediante a modificação de seus processos internos, revisão

⁴ Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios em face do Distrito Federal, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), Companhia do Metropolitano do Distrito Federal — METRO DF e Departamento de Trânsito do Distrito Federal (Detran-DF). Processo n. 0703440-39.2020.8.07.0018, distribuído em 22 de maio de 2020 à Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) (DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. *Processo n. 0703440-39.2020.8.07.0018*).

⁵ DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 423–462.

da estrutura burocrática ou mudança de mentalidade de seus agentes para o alcance de valores públicos que não estão sendo atendidos de maneira adequada⁶.

Mesmo diante da falta de uma legislação que trate expressamente do tema, há algumas características apontadas por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira como essenciais para a identificação de processos estruturais: (i) discussão sobre um problema estrutural; (ii) busca da transição de um estado de desconformidade para um estado ideal de coisas, mediante decisões escalonadas; (iii) desenvolvimento de um procedimento bifásico, de maneira que sejam possíveis o reconhecimento e a definição do problema estrutural como premissa para que, na segunda fase, se estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que deverá ser seguido; (iv) flexibilidade intrínseca do processo e do procedimento, com a adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas; relativização do princípio da adstrição entre o objeto litigioso e os pronunciamentos judiciais; utilização de mecanismos de cooperação judiciária; e (v) consensualidade, que abranja, inclusive, a adaptação do processo às especificidades do litígio estrutural. Os autores ainda apontam que há outras características típicas, mas não essenciais do processo estrutural, como a multipolaridade, a coletividade e a complexidade⁷.

Na ação civil pública que foi objeto de estudo, o problema estrutural foi evidenciado pelo estado de desconformidade na implementação da política pública de mobilidade urbana. Não havia uma situação típica de ilicitude do Executivo, mas, sim, a necessidade de reorganização abrangente do trânsito e construção de espaço adequado e seguro para a guarda de bicicletas, com o fim de assegurar aos cidadãos condições favoráveis para o trânsito na região da Rodoviária de Brasília e áreas adjacentes.

⁶ VITORELLI, E. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 329–384.

⁷ Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, *op. cit.*

Embora não haja menção expressa à terminologia “processo estrutural” pelos sujeitos do processo, a natureza e a complexidade do conflito revelada logo na petição inicial denunciou, de modo inequívoco, características de um problema estrutural.

O estado de desconformidade foi constatado em vistoria realizada pelos participantes da Rede de Promoção da Mobilidade Sustentável e do Transporte Coletivo do Distrito Federal (Rede Urbanidade), composta por representantes do MPDFT e da sociedade civil organizada. Essa participação da sociedade é um indicativo relevante de um litígio complexo e irradiado, características típicas das demandas estruturais. Segundo Vitorelli,

[...] nos litígios irradiados, a lesão afeta, de modo desigual e variável, tanto em intensidade, quando em natureza, uma sociedade que subdivide em vários subgrupos. Essas pessoas não têm laços de identidade entre si, não compartilham dos mesmos interesses e, por isso, compõem uma sociedade que é a decorrência da superposição de interesses apenas parcialmente coincidentes e, em alguns casos, antagônicos⁸.

No caso da ação civil pública em estudo, há interesses nem sempre coincidentes entre ciclistas, pedestres, pessoas com deficiência e motoristas. São grupos que convivem no mesmo espaço público da área central de Brasília e interagem com o ambiente de forma distinta. Tais multipolaridade e diversidade de interesses, aliadas à complexidade da demanda, são traços que reforçam a natureza estrutural do litígio e a necessidade de um tratamento adequado para a construção de uma solução que concilie tantos interesses em debate.

⁸ Vitorelli, op. cit., p. 334.

3 A CONSENSUALIDADE NO PROCESSO ESTRUTURAL

Um dos pilares do modelo processual brasileiro é a primazia da solução consensual dos litígios⁹. Se nos processos individuais, de natureza eminentemente bipolar, em que os interesses em jogo são facilmente identificados, a solução negociada é sempre estimulada, com muito mais razão esse deve ser o caminho para o êxito dos processos estruturais.

Não se trata, neste ponto, sequer de uma flexibilização processual, tendo em vista que, no rito comum, a audiência de conciliação ou de mediação está inserida no início do procedimento, devendo ser realizada antes mesmo da resposta do réu. A dispensa da audiência inicial de conciliação é excepcional somente nos casos em que, de antemão, há um impedimento para a transação, em hipóteses muito raras em que o Direito não admite autocomposição¹⁰.

Até que haja um rito próprio para litígios estruturais, o procedimento comum é a bússola que orienta a marcha processual. Nesse sentido, a audiência inaugural é relevante em demandas dessa natureza, não somente para a busca da conciliação, mas para a própria conscientização dos atores do processo sobre a existência de um problema estrutural referente à omissão do Estado na implementação

⁹ Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015).

¹⁰ Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

§ 4º A audiência não será realizada:

I — se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual;

II — quando não se admitir a autocomposição (*Ibid.*).

da política pública, circunstância que exigirá o engajamento de todos para o alcance de resultados em prol da coletividade.

A proatividade do juiz na construção da ponte para o diálogo entre as partes pode ser um fator determinante nessa fase inicial do processo. Se não há a identificação do problema estrutural e a definição de uma meta a ser alcançada para a superação do estado de desconformidade, possivelmente haverá um acirramento do conflito, em que cada litigante, em sua posição na relação processual, direcionará a sua estratégia para o alcance de uma decisão que lhe seja favorável, ainda que isso possa desfocar o problema e deixá-lo sem uma solução perene. O caso estudado é um bom referencial sobre a imprescindibilidade da audiência inaugural.

A ação civil pública objeto de análise, em sua fase inicial, seguiu a dinâmica tradicional adversarial e conflituosa. Não foi priorizado, na fase embrionária, o diálogo entre as partes. Na expectativa de uma solução mais célere para a demanda, foi determinado, em sede de tutela antecipada de urgência, que os órgãos do Poder Executivo distrital adotassem uma série de providências para a reorganização da mobilidade urbana na área em debate, sob a ameaça de pagamento de multa em caso de descumprimento.

Os órgãos do Executivo impugnaram essa decisão e obtiveram êxito no recurso. O relator do agravo de instrumento destacou que os prazos estipulados na decisão eram exíguos, tendo em vista a necessidade de articulação de vários setores do Governo do Distrito Federal para a concretização das ações e, também, que não havia ficado evidenciada, a princípio, a omissão dos órgãos públicos, notadamente em face das informações prestadas pelos réus quanto aos projetos em andamento para a realização de obras de melhoria da mobilidade no local.

A tutela provisória, embora tenha se pautado na busca da efetivação, em prazo razoável, do direito fundamental violado, acabou desprestigiando, nesse primeiro momento, o diálogo entre os sujeitos do processo para a construção de uma solução consensual que assegurasse

a superação do estado de desconformidade da política pública em debate, mas que respeitasse as limitações do Executivo para a sua implementação. Além disso, a audiência inaugural poderia arrefecer a animosidade natural em ações dessa natureza, criando um ambiente propício para a consensualidade.

Em suma, a complexidade de litígios estruturais exige um olhar diferenciado para o processo. O juiz deve estimular o protagonismo dos sujeitos do processo em detrimento da atividade substitutiva típica da jurisdição, tendo em vista a multiplicidade de variáveis que necessitam ser consideradas na pavimentação de uma ação que se projeta para o futuro, em prol do interesse da coletividade, mas que somente se viabiliza conforme as possibilidades de execução pelo Poder Executivo.

4 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO DEBATE DA POLÍTICA PÚBLICA

A complexidade das demandas estruturais e a sua multipolaridade acenam para a possibilidade concreta de que as decisões proferidas nos processos dessa natureza tenham o potencial de atingir um número significativo de pessoas que não participam formalmente da relação processual. Com efeito, é preciso uma visão mais elástica dos limites subjetivos da lide, de modo a prestigiar o acesso de todos os interessados no debate de ideias, com poder de influenciar o julgador na tomada de decisões. Esse é o conteúdo mínimo de um processo que resguarde o contraditório substancial.

As fórmulas tradicionais de intervenção de terceiros pensadas para os processos individuais nem sempre são suficientes para garantir a participação ampla de todos os interessados na solução do litígio. Mas isso não pode ser uma barreira ao acesso à Justiça, tendo em vista que é necessário dar voz aos inúmeros atores ou grupos que possam ser

eventualmente atingidos pelos efeitos da decisão. Isso é uma premissa da legitimidade democrática da decisão estrutural¹¹.

Nesse contexto, as audiências públicas têm se revelado um palco adequado à participação efetiva de toda a gama de interessados em contribuir, com seu ponto de vista e conhecimentos técnicos sobre o tema, para o debate aberto e democrático sobre a questão.

No caso analisado, embora o juiz tenha dispensado a audiência inicial de conciliação, o Ministério Público requereu, na fase instrutória, que fosse realizada uma audiência pública, de modo a propiciar a participação da sociedade civil organizada e dos demais interessados na discussão da questão. Fundamentou o seu pedido na figura do *amicus curiae*, tendo em vista que se trata da modalidade de intervenção de terceiros que mais se adequaria a essa situação.

Essa modalidade de intervenção de terceiros foi questionada pelos réus, sob o fundamento de que a audiência pública na temática da mobilidade urbana está prevista nos arts. 7º, V, e 14, II, da Lei n. 12.587/2012, com a finalidade de assegurar a participação popular no debate político sobre a definição da melhor solução para a implementação da política pública. Nesse sentido, sustentaram que a condução dessa audiência pública é uma atribuição do Poder Executivo e não poderia ser desvirtuada sob a justificativa de que se trata de hipótese de cabimento de intervenção do *amicus curiae*, sob pena de invasão de sua esfera de competências.

O Ministério Público sustentou que não se pretendia, com a audiência pública, intervir indevidamente no espaço de discricionariedade da Administração. A proposta de realização de audiência pública no curso do processo, na sua visão, tinha propósito eminentemente probatório, com o objetivo de comprovar as violações perpetradas pelo Poder Público quanto à política de mobilidade urbana na região central de Brasília.

¹¹ DIDIER JR., F.; ZANETI JR, H. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. v. 4. 14. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

O juiz acolheu o requerimento do Ministério Público e realizou o ato, sob o fundamento de que a audiência pública prevista na Lei n. 12.587/2012 não se confunde com a audiência de instrução que seria realizada para a oitiva de pessoas que poderiam contribuir para a compreensão adequada do problema. O Ministério Público indicou o total de 47 pessoas para participarem da audiência pública. Os réus não impugnaram a decisão e acabaram indicando representantes para o ato processual. Diante do elevado número de participantes autorizados a se manifestarem na audiência pública, foi necessário que ela se estendesse por duas tardes.

Não obstante o ato tenha sido deferido como uma medida instrutória, foi possível perceber que as falas dos participantes foram mais propositivas de soluções para a questão da mobilidade urbana de Brasília do que, efetivamente, de esclarecimento sobre eventuais pontos controvertidos do processo, tendo em vista que não havia dissenso relevante sobre a necessidade de realização de obras de mobilidade urbana na área em discussão.

A partir dessa experiência, é possível inferir que audiências dessa natureza em demandas estruturais que tratam de políticas públicas são essenciais para a legitimação democrática das decisões a serem proferidas no processo. O foco do processo desvia-se do litígio em si para as necessidades do usuário do serviço que será implementado pela decisão estrutural, tendo em vista que, ao final, mais interessa o atendimento do interesse público do que a mera solução do processo.

5 A FLEXIBILIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO EM DEMANDAS ESTRUTURAIS

Ao final da audiência pública, o juiz reconheceu que se tratava de um processo estruturante, cujo objeto é de interesse social, e que a

causa já estaria madura para julgamento. Nesse sentido, fixou o prazo comum de vinte dias para que as partes apresentassem suas alegações finais escritas.

O Ministério Público, nesse ponto, sugeriu que as alegações finais fossem substituídas pela abertura de prazo ao Distrito Federal e aos seus órgãos para que apresentassem um cronograma das medidas que seriam adotadas, tendo em vista que ficou bem caracterizada, pelo amplo debate promovido durante as audiências públicas, a omissão do Poder Público na adoção de medidas efetivas para a estruturação dos espaços públicos que assegurassem o trânsito adequado de ciclistas, pedestres e motoristas na região próxima à Rodoviária de Brasília.

A representante do Distrito Federal, embora tenha refutado a omissão do Poder Público, anuiu à proposta do Ministério Público, mas ressaltou que há variáveis, como a necessidade de realização de licitações, que inviabilizam a apresentação de um cronograma com prazos engessados para a conclusão de contratações e execução de obras.

A convergência das partes para a busca da solução consensual mediante um cronograma de ações progressivas focadas no alcance da meta traçada é um elemento que caracteriza demandas estruturais de alta complexidade. Com efeito, a flexibilização do procedimento naquela fase, mediante a substituição de alegações finais pela apresentação de um plano de ação, revelou-se uma medida mais consentânea com a natureza do conflito.

Não há muito sentido, para o tratamento adequado de conflitos estruturais em políticas públicas, que o juiz dirija o processo sob o referencial tradicional de duas fases estanques de conhecimento e de execução, tendo em vista que, na medida em que o problema é compreendido e há a conscientização dos envolvidos sobre a necessidade de um plano de ação para a superação do estado de desconformidade, as atividades cognitiva e executiva passem a se entrelaçar.

O foco não é, na essência, a obtenção de um provimento judicial que obrigue o administrador a implementar a política pública. O mais relevante é a organização de um conjunto de ações que deem solução estratégica para a questão, mesmo que a execução seja escalonada em fases, para não comprometer o plano de governo do Executivo, pautada em outras políticas públicas igualmente relevantes para a sociedade.

Nas demandas estruturais, é necessária uma visão mais abrangente sobre as causas e consequências. Diante da complexidade da questão, é necessário um planejamento mais flexível, em que preponderarão a boa-fé de todos os interessados e a diligência, na sua esfera de atuação e conforme a reserva do possível, no sentido de progressos constantes e paulatinos, até que se alcance o estado ideal das coisas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso revelou que a consensualidade, a participação ampla da sociedade e a flexibilização processual são características típicas de processos estruturais que tratam de implementação de políticas públicas. A complexidade de demandas dessa natureza aponta a inadequação de tutelas provisórias para a implementação instantânea da política pública, em face dos impactos indesejados na execução do plano de governo e na discricionariedade do Poder Executivo na definição das suas prioridades.

Com efeito, a realização de audiência inaugural para debate do problema e a elaboração de um planejamento negociado podem revelar-se bem mais proveitosas para que o resultado seja alcançado, notadamente em face da vedação, pelo princípio da separação dos poderes, da ingerência do Judiciário na seara própria e reservada ao Poder Executivo.

A implementação de políticas públicas pela via judicial não pode desprezar o protagonismo do cidadão e da sociedade no debate da questão. Nesse sentido, até que haja uma legislação que regule o processo estrutural, a audiência pública harmoniza-se com a ideia de que processos dessa natureza devem prestigiar a participação popular, mediante a escuta ativa de grupos heterogêneos, com visões plurais sobre o mesmo problema, de forma que essa diversidade de opiniões possa influenciar a decisão judicial ou a solução consensual a ser costurada entre os sujeitos formais da relação processual.

Os processos estruturais que tratam de políticas públicas são sensíveis e de elevada complexidade. São processos que exigem habilidade do juiz na condução das partes à compreensão aprofundada do problema estrutural e na conscientização quanto à necessidade de pavimentação de uma solução negociada para a superação do estado de desconformidade das coisas. Com efeito, não são demandas que se resolvem por meio de decisões estanques e execução imediata. É preciso debater e planejar uma execução escalonada até que se alcance o estado ideal das coisas.

Embora não haja uma legislação específica que regule o processo estrutural, o Código de Processo Civil oferece instrumentos relevantes para a condução adequada de demandas dessa natureza¹². O princípio da primazia das soluções consensuais dos litígios deve ser o norte principal, porque não há, propriamente, um conflito intersubjetivo de interesses, uma vez que é interesse de todos os sujeitos do processo — juiz e partes — que se alcance um resultado, no campo da política pública em debate, que atenda à ordem constitucional e garanta o bem-estar social.

Outro instrumento relevante é a celebração de negócios jurídicos processuais que favoreçam a implementação da política pública. São ajustes entre os litigantes que podem modificar substancialmente a

¹² Brasil (2015).

essência adversarial do processo para um modelo mais negociado e democrático de debate, com escuta da sociedade civil para o alinhamento das ações planejadas aos interesses do destinatário da política pública. Ademais, a convergência de esforços e o estímulo à construção de soluções mais adequadas ao problema e menos onerosas ao erário devem ser a meta em demandas dessa magnitude.

Enfim, em um Estado democrático de direito, em que o amadurecimento do exercício da cidadania tem se revelado na judicialização recorrente de demandas estruturais que tratam de políticas públicas, é necessária uma nova abordagem no tratamento desses conflitos mediante uma jurisdição diferenciada, em que o papel primordial do juiz não seja a imposição da solução ao caso concreto, mas a pacificação social por meio do diálogo e da solução negociada do conflito em prol do bem comum.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 2 jul. 2022.

DIDIER JR., F.; BRAGA, P. S.; OLIVEIRA, R. A. *Curso de Direito Processual Civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória*. v. 2. 15. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. v. 4. 14. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 423–462.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. *Processo n. 0703440-39.2020.8.07.0018*. Disponível em: <https://pje-consultapublica.tjdft.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 2 jun. 2022.

GISMONDI, R.; RODRIGUES, M. A. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 779–814.

GUSTIN, M.; DIAS, M. T.; NICÁCIO, C. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. São Paulo: Almedina, 2020.

VITORELLI, E. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 329–384.

ATRANSFORMAÇÃO DA LIDE EM PROCESSO ESTRUTURAL: ESTUDO DE CASO DO ATERRO SANITÁRIO DA CAXIMBA — PARANÁ

RENATA ESTORILHO BAGANHA

RESUMO

O trabalho analisa as ações civis públicas de n. 2001.70.00.032368-3, tramitada na 11ª Vara Federal de Curitiba, e de n. 0005906-26.2009.8.16.0004, em prosseguimento na Vara da Fazenda Pública de Curitiba, as quais tratam dos conflitos resultados da administração do Aterro da Caximba. Para isto, utiliza-se da teoria dos processos estruturais, entendendo-os como meios mais adequados à resolução efetiva dos litígios desta natureza. Inicialmente, apresenta-se o caso do aterro sanitário da Caximba, no Paraná. Em seguida, abordam-se os principais pontos da teoria do processo estrutural, buscando caracterizá-lo, e, por fim, analisam-se as ações civis públicas a partir da teoria estrutural, verificando as potencialidades das soluções apresentadas.

Palavras-chave: Processo estrutural. Litígios estruturais. Processo civil. Aterro da Caximba. Direito ambiental.

ABSTRACT

The paper analyzes the public civil actions of no. 2001.70.00.032368-3, filed in the 11th Federal Circuit Court of Curitiba, and no. 0005906-26.2009.8.16.0004, in progress in the Curitiba Public Treasury Court, which deals with the conflicts resulting from the administration of the “Caximba Landfill”. For this, the theory of structural processes is used as the most appropriate means for the effective resolution of disputes of this nature.

Initially, the case of the Caximba landfill, in Paraná, is presented. Then, the main points of the structural process theory are addressed, seeking to characterize it, and, finally, the public civil actions are analyzed from the structural theory, checking the potential of the solutions presented.

Keywords: Structural process. Structural disputes. Civil procedure. Caximba Landfill. Environmental law.

1 INTRODUÇÃO

Um novo gênero de processo constitucional vem se desenvolvendo no ordenamento jurídico brasileiro, no sentido de buscar oferecer tratamento adequado para conflitos complexos e multipolares, que fogem da matriz processual clássica¹. São os chamados litígios estruturais, os quais têm sua origem atribuída ao julgamento do caso *Brown versus Board of Education pela Suprema Corte Norte Americana, em 17 de maio de 1954*². As decisões estruturantes são aquelas “por meio das quais se busca a reestruturação de determinada organização social ou política pública, com o objetivo de concretizar direitos ou interesses socialmente relevantes”³.

¹ NUNES, L. S.; COTA, S. P.; FARIA, A. M. D. C. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. In: FARIA, J. C.; REZENDE, E. C. G. N.; MARX NETO, E. A. *Novas tendências, diálogos entre direito material e processo: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Jr.* Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

² JOBIM, M. F.; ROCHA, M. H. Medidas estruturantes: origem em Brown v. Board of Education (I e II). In: ARENHART, S. C., JOBIM, M. F., OSNA, G. (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

³ ACHIN, M. G.; SCHINEMANN, C. C. B. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 212–246, 2018. p. 211.

No cenário brasileiro, o tema vem se desenvolvendo de forma mais ativa nas últimas décadas. Tendo isto em vista, este trabalho busca contribuir com a temática a partir de um estudo de caso, analisando se o problema estrutural foi de fato transformado em um processo estrutural e como isto ocorreu.

As fontes documentais processuais, que foram a base de análise deste estudo de caso, são relativas a duas ações civis públicas, uma tramitada no âmbito federal, e outra, na esfera estadual. Trata-se dos autos de n. 2001.70.00.032368-3⁴, da Vara Federal, Ambiental, Agrária e Residual de Curitiba, e de n. 0005906-26.2009.8.16.0004⁵, da 4ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba. Ambos tratam dos danos ambientais decorrentes da administração do Aterro Sanitário da Caximba, sendo que os autos no âmbito federal já foram julgados e se encontram na fase executória, ao passo que o processo em sede estadual continua em trâmite. O objetivo deste trabalho, assim, é analisar tais processos a partir da teoria do processo estrutural, no sentido de verificar como as demandas foram tratadas judicialmente e quais as potencialidades estruturais das soluções propostas (no caso estadual) e já aplicadas (pela vara federal).

Qual o tratamento jurídico dado aos conflitos envolvendo o Aterro Sanitário da Caximba? Do ponto de vista da teoria do processo estrutural, a condução das lides mostrou-se adequada? Estas são algumas questões que este artigo buscará responder. Para isso, necessária a apresentação do caso do Aterro Sanitário da Caximba, no Paraná, enfocando, sobretudo, as ações civis públicas — as quais serão o verdadeiro objeto do nosso estudo de caso. Em seguida, abordaremos os principais pontos da teoria do processo estrutural, buscando caracterizá-lo e, por fim, analisaremos as ações civis públicas a partir da teoria estrutural, verificando as potencialidades das soluções apresentadas.

⁴ PARANÁ. Justiça Federal (11ª Vara Federal de Curitiba). *Ação Civil Pública n. 2001.70.00.032368-3/PR de 19 maio de 2015.*

⁵ PARANÁ. Tribunal de Justiça (Vara da Fazenda Pública de Curitiba). *Ação Civil Pública n. 0005906-26.2009.8.16.0004 de 08 de julho de 2009.*

2 O CASO DO ATERRO SANITÁRIO DA CAXIMBA NO PARANÁ: O CARÁTER ESTRUTURAL DO CONFLITO

O Aterro Sanitário da Caximba foi inaugurado em 1989 para receber resíduos orgânicos dos dezesseis municípios da Região Metropolitana de Curitiba. Apenas no ano de 2008, o aterro chegou a receber 2,4 toneladas de resíduos, tanto domésticos quanto de grandes geradores de lixo da região, como hospitais, supermercados, aeroportos e restaurantes⁶.

O grande volume de resíduos, somado à falta de infraestrutura local e de tratamento adequado ao material, gerou grande preocupação na população residente no bairro da Caximba desde o fim da década de 1990. Os moradores relatavam a existência de constantes vazamentos de resíduos, bem como apontavam a contaminação proveniente do lixo não tratado como a principal causadora de problemas de saúde na população, provocando doenças renais, infecciosas, de pele, respiratórias, entre outras⁷.

As entidades ambientalistas da região também denunciavam a negligência do poder municipal de Curitiba ao não prover o tratamento adequado ao resíduo despejado no aterro, provocando a contaminação do Rio Iguaçu por meio do chorume resultante do acúmulo de materiais orgânicos.

Por esses motivos, o projeto de construção de um novo aterro, em área contígua ao já existente, proposto pelo Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos, recebeu forte oposição dos moradores. Em 2001, a Associação de Defesa do Meio Ambiente de Araucária (AMAR) realizou uma série de coletas de amostras de água proveniente das lagoas de decantação do aterro em direção ao

⁶ FIOCRUZ. A luta dos moradores contra o aterro sanitário da Caximba, que serve a 16 municípios e lança chorume na bacia do Rio Iguaçu. *Mapa de Conflitos*, 31 jan. 2014.

⁷ Fiocruz, *op. cit.*

Rio Iguaçu, constatando altos níveis de poluição. Essa amostragem deu origem a uma ação civil pública movida na Justiça Federal pela entidade e pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) contra o município de Curitiba. Ajuizada no ano de 2002, a sentença só foi prolatada em 2015. Julgada e confirmada em seus fundamentos, teve a sua execução iniciada em 2018, por substituição processual admitida ao Ministério Público Federal.

Durante a tramitação deste processo, outra ação pública relativa ao Aterro da Caximba foi proposta em 2009, desta vez na Justiça Estadual, pelo Ministério Público do Paraná, contra os dezesseis municípios que se utilizavam do aterro, o Consórcio Intermunicipal para Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (Conresol) e o Instituto Água e Terra. Tratava-se de uma demanda mais abrangente que a anterior, de modo a pleitear não apenas medidas protetivas e indenizatórias relativas à poluição do Rio Iguaçu, mas também às diversas ilegalidades praticadas pelo funcionamento do aterro, à ausência de determinadas licenças ambientais e às irregularidades presentes na instauração de um novo empreendimento sanitário, na área contígua ao Aterro da Caximba.

Em que pese se tenha alegado litispendência entre as ações, a Justiça Estadual entendeu que se tratava de ações distintas, uma vez que os polos processuais e as causas de pedir não eram idênticos⁸. Deste modo, as irregularidades e ilegalidades praticadas

⁸ Por meio do Agravo de Instrumento n. 0012037-43.2020.8.16.0000, o Instituto Água e Terra alegava litispendência com a ação civil pública interposta em sede federal. O recurso foi julgado improcedente pelo Tribunal, por meio do acórdão proferido pelo juiz estadual Francisco Cardozo Oliveira, relator do processo, o qual sustentou a decisão pela ausência de identidade entre as partes processuais e as causas de pedir das ações. Segundo o magistrado, “Ao transpor os dispositivos legais do CPC de regência da matéria ao caso dos autos, verifica-se que não existe identidade de partes, tampouco de causa de pedir entre as ações: a ação que tramita na Justiça Federal (2001.70.00.032368-3/PR) tem como causa de pedir a poluição no Rio Iguaçu decorrente da produção de chorume do aterro sanitário da Caximba, enquanto a presente ação é muito mais abrangente, referindo-se a diversas ilegalidades no funcionamento do aterro, ausência de determinadas licenças ambientais e irregularidades nos procedimentos para instalação de um novo empreendimento de aterro sanitário. Ao contrário do que argumenta o agravante, não

durante o funcionamento do Aterro da Caximba foram objeto de duas ações distintas, resultando, assim, em dois tratamentos jurisdicionais diferentes, relativos às demandas específicas de cada ação.

Tais demandas, apesar de serem distintas e apresentarem suas particularidades, como entendeu o Tribunal de Justiça do Paraná, versavam sobre direitos coletivos, relativos não só à comunidade local diretamente prejudicada, mas também à população paranaense em geral, uma vez que tais direitos adquiriram dimensão difusa ao envolverem o patrimônio ambiental como um todo. Deste modo, ambas poderiam ser objeto de decisões estruturantes, uma vez que extrapolam a esfera dos direitos individuais ou coletivos, sendo marcadas pela policentria de interesses e exigindo decisões que englobem perspectivas futuras, para além da resolução pontual da controvérsia⁹. A mera compensação dos danos ambientais não seria suficiente para a resolução eficaz do conflito, uma vez que não impediria o surgimento de novos litígios semelhantes, seja na região da Caximba ou em outros locais. Neste sentido, a lide gira em torno de um estado de desconformidade¹⁰, em razão da ausência de regulamentação específica e de tratamento adequado das consequências ambientais do funcionamento do Aterro da Caximba.

está configurada situação de exceção que autorize a reunião dos processos, já que a situação em debate não se encaixa nas hipóteses do artigo 337 do CPC, tampouco se assemelha aos precedentes apresentados no recurso, que tratam de controvérsias completamente distintas da aqui discutida" (PARANÁ. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento n. 0012037-43.2020.8.16.0000, de 16 de março de 2020*).

⁹ ARENHART, S. C. Decisões estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 225/2013, p. 389–410, nov. 2013.

¹⁰ DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro. In: ARENHART, S. C., JOBIM, M. F.; OSNA, G. (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. p. 459–492.

3 A TRANSFORMAÇÃO DO LITÍGIO EM PROCESSO ESTRUTURAL

Tradicionalmente, os conflitos configuram-se no processo civil em uma relação dual, composta por dois polos opostos, os quais têm interesses unitários conflitantes, cuja controvérsia gira em torno de uma série de eventos passados, para os quais uma das partes busca a compensação, geralmente monetária, do bem que considera lesado. A partir desta relação processual, a atividade jurisdicional restringe-se às partes envolvidas, sendo encerrada com a sentença ou o acórdão, em caso de recurso¹¹.

Quando as demandas têm como objeto a tutela jurisdicional de direitos humanos, especialmente os prestacionais, a perpetuação deste modelo processual clássico mostra-se insuficiente e, muitas vezes, problemática. Um dos exemplos mais significativos é o da judicialização do direito à saúde¹². O alto número de ações individuais gera um grande impacto orçamentário no erário estadual, ao passo que “o progressivo aumento dessa judicialização indica que as condenações sofridas pelo Estado não necessariamente influenciam a formulação das políticas públicas alheias aos provimentos jurisdicionais condenatórios”¹³. O tratamento jurisdicional do direito à saúde, na lógica processual clássica, acaba por perpetuar a desigualdade social, uma vez que garante o acesso ao direito daqueles que conseguem aceder

¹¹ Nunes, Cota e Faria, *op. cit.*

¹² Vitorelli (2022) ainda aponta como casos emblemáticos a demanda por vagas em creches e escolas de educação infantil e as ações de reintegração de posse propostas pelas concessionárias contra a ocupação das margens de rodovias por famílias desabrigadas. Segundo o autor, tais demandas, junto ao caso da saúde pública, ilustram situações em que o tratamento jurisdicional acaba por intervir em políticas públicas ou apresentar soluções sem resultado social significativo, quando desprovido de uma abordagem estrutural.

¹³ Fachin e Schinemann, *op. cit.*, p. 213.

ao Judiciário, comprometendo o investimento de verbas públicas em políticas voltadas a toda a população.

Diante desta problemática, buscou-se racionalizar a tutela jurisdicional a partir de critérios materiais, como aquilo que se denominou “mínimo existencial”. No entanto, conforme ensinam Fachin e Schinemann¹⁴, (i) não é possível definir, *a priori*, qual é o conteúdo material deste mínimo existencial; e (ii) ainda que fosse, esta categorização seria insuficiente, pois não é possível restringir, de antemão, a tutela jurisdicional ao mínimo existencial.

Assim, alguns autores passaram a propor a adoção de uma série de parâmetros processuais que devem orientar a atuação jurisdicional no sentido de transformar a tutela de direitos prestacionais em um processo necessariamente coletivo, diretamente ligado a um interesse intrinsecamente público¹⁵. Segundo Sérgio Arenhart,

Percebeu-se que muitas decisões sobre questões coletivas exigem soluções que vão além de decisões simples a respeito de relações lineares entre as partes. Exigem respostas difusas, com várias imposições ou medidas que se imponham gradativamente. São decisões que se orientam para uma perspectiva futura, tendo em conta a mais perfeita resolução da controvérsia como um todo, evitando que a decisão judicial se converta em problema maior do que o litígio que foi examinado¹⁶.

Para isso, é necessário que o litígio a ser resolvido tenha uma perspectiva coletiva irradiada, ou seja, precisa envolver lesões distintas,

¹⁴ Fachin e Schinemann, *op. cit.*

¹⁵ Fachin e Schinemann, *op. cit.*

¹⁶ Arenhart, *op. cit.*, p. 3.

em modo ou intensidade, a diferentes grupos de pessoas, os quais têm pretensões variadas¹⁷. Isto significa dizer que os conflitos são policêntricos, de modo que a satisfação de um dos atores envolvidos não significa a satisfação de todos — como tradicionalmente se compreende a resolução dos conflitos coletivos. Ademais, os litígios devem ser decorrentes do modo como uma estrutura¹⁸, pública ou privada, que tenha significativo impacto social, opera e se manifesta, de modo que a mera remoção da violação de direitos não é capaz de garantir a solução do conflito, uma vez que as ofensas tendem a se repetir no futuro, pois são inerentes à forma de funcionamento daquela instituição¹⁹.

Um conflito estrutural pode ou não receber tratamento jurisdicional que o considere como tal, de modo a apresentar soluções que busquem resolver as causas da lide, ou seja, que tenham por objetivo a adequação de comportamentos futuros ao invés da compensação de erros passados. Vitorelli apontou diferentes caminhos capazes de transformar um processo convencional em estrutural. Segundo o autor, a iniciativa pode partir tanto das partes quanto do juiz²⁰ ou do mediador. Assim, é possível propor soluções estruturais a uma demanda desde a petição inicial, com o fim de tutelar os interesses coletivos do grupo afetado. Isto pode ser feito a partir da proposição de um plano de transformação elaborado pela própria comunidade ou a pedido, solicitando que o réu, um terceiro imparcial, um administrador judicial ou mesmo uma entidade criada para este fim seja obrigado a apresentá-lo. O pedido, nesse caso,

¹⁷ VITORELLI, E. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

¹⁸ Quando Vitorelli (*op. cit.*) se refere ao conceito de “estrutura”, está a fazer referência a uma instituição, um conjunto de instituições, uma sociedade ou um conjunto de sociedades, uma política ou um programa público.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Segundo o autor, o próprio juiz pode ser o agente indutor do processo estrutural, por exemplo, por meio da expedição de ofício ao Ministério Público e à Defensoria Pública para promoverem a proposição de ação coletiva estrutural, da suspensão das ações individuais até a decisão da ação coletiva e da declinação da competência para julgamento de demandas individuais, quando existir processo estrutural anterior, tendo em vista a litispendência (*Ibid.*).

não precisa especificar as medidas que devem ser adotadas, podendo ficar adstrito à mudança que o autor considera necessária²¹.

De todo modo, o pleito inicial não será capaz, sozinho, de assegurar um tratamento estrutural à demanda, sendo a atuação jurisdicional imprescindível para tanto. Isto porque o magistrado pode limitar-se a condenar o réu a apresentar e implementar o plano e, após a entrega dos primeiros relatórios, dar por cumprida a condenação, sem, portanto, acompanhar a eficácia das medidas estruturais e desenvolver providências incrementais para garantir a concretização do resultado almejado.

Vitorelli previu cinco fases, que considera essenciais, ao desenvolvimento do processo estrutural²². Primeiro, é necessário apreender as características do litígio em sua complexidade, permitindo que todos os grupos de interesse sejam ouvidos. Auferidos todos os aspectos que envolvem o conflito, deve-se elaborar o plano de alteração da estrutura que o perpetua. Então, deve-se determinar a implementação deste plano, seja de forma negociada ou impositiva. O processo, porém, não termina aqui. Os resultados iniciais da execução do plano devem ser reavaliados pelos grupos que integram o conflito. A partir dos resultados coletados, deve-se reelaborar o plano inicial, ajustando-o às necessidades subjacentes. Parte-se, então, para a implantação do plano revisado, que reinicia o ciclo de avaliação dos resultados obtidos e ajuste das condutas até que o litígio seja solucionado, com a reorganização da estrutura.

Já para Didier Jr., Zaneti e Oliveira²³, o processo estrutural apresenta necessariamente duas fases. A primeira é voltada à

²¹ Quanto à determinação do pedido, o autor esclarece que “Quando interpretado adequadamente, o requisito de certeza do pedido serve ao duplo papel de esclarecer, ao réu, aquilo que deve se defender e, ao juiz, o que deve sentenciar. Desde que a abertura textual do pedido contido na petição inicial não obstaculize, de modo desnecessário, esses dois propósitos, não há que se falar em deficiência do que foi pleiteado” (*Ibid.*, p. 274).

²² Vitorelli, *op. cit.*

²³ Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, *op. cit.*

constatação da existência de um problema estrutural e à identificação do estado de coisas ideal que deve ser implementado para solucioná-lo. Ela se encerra com o que os autores chamam de decisão estrutural²⁴, a qual, além de reconhecer a perspectiva estrutural da demanda, também tem caráter programático ao prever a meta a ser alcançada. Já a segunda fase pretende identificar e implementar as medidas necessárias ao alcance dos objetivos estabelecidos na decisão judicial, sendo caracterizada por uma série de medidas executivas e provimentos em cascata. Este último conceito foi cunhado por Arenhart, para quem:

É típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando um núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão — normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principlológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional — outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida²⁵.

Neste mesmo sentido, Faria destaca a importância da liquidação de sentença nestes processos, uma vez que o juiz se vê diante da impossibilidade de mensurar em um único ato a diversidade de medidas

²⁴ Para os autores, “a decisão estrutural é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios)” (Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, *op. cit.*, p. 467).

²⁵ Arenhart, *op. cit.*, p. 400.

que devem ser tomadas para alcançar o objetivo final, sendo a liquidação de sentença o procedimento capaz de “apurar a própria obrigação a ser cumprida, sua extensão e os meios de cumprimento”²⁶.

Perceba-se que, apesar de os autores identificarem diferentes fases no processo estrutural, o conteúdo a elas atribuído é convergente. Em suma, uma demanda recebe tratamento jurisdicional estruturante quando: (a) ela contém um problema estrutural; (b) tem sua complexidade auferida²⁷, de modo que representantes dos diferentes grupos interessados e envolvidos são ouvidos no processo; e (c) a solução jurisdicional ao conflito ocorre por meio de um plano de ações incrementais que visam à reorganização da estrutura causadora do litígio. A partir destas três características, analisaremos as ações civis públicas envolvendo o Aterro da Caximba.

4 SOLUÇÕES ESTRUTURAIS NO CASO DO ATERRO SANITÁRIO DA CAXIMBA

O problema estrutural do Aterro Sanitário da Caximba, já previamente apresentado, foi inicialmente objeto de uma ação movida na Justiça Federal pela entidade AMAR contra o município de Curitiba, no ano de 2001. Em sede liminar, a entidade pleiteava a “imediata paralisação do despejo, no ambiente, de efluentes provenientes do aterro sanitário da Caximba fora dos padrões admitidos pela legislação”²⁸. De modo geral, a demanda final pugnava pela condenação do município

²⁶ FARIA, A. M. D. C. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, S. C., JOBIM, M. F., OSNA, G. (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. p. 187.

²⁷ Apesar de Didier Jr., Zaneti e Oliveira (*op. cit.*) entenderem que a complexidade é uma característica típica não essencial dos processos estruturais, reconhecem que, quando ela existe, suas dimensões devem ser consideradas no tratamento jurisdicional.

²⁸ Paraná (2015).

de Curitiba a apresentar uma série de registros sobre o volume de materiais despejados no aterro, bem como as licenças ambientais, além de instalar um sistema eficiente de tratamento dos efluentes líquidos e de monitoramento dos níveis de emissão de chorume, reparar e recompor os bens e danos ambientais lesados e pagar indenização a ser destinada exclusivamente à preservação ambiental²⁹.

A petição inicial proposta pela AMAR apresentou, assim, diversos pleitos compensatórios. A única providência solicitada que poderia adquirir contornos estruturais foi a de instalação de um sistema de tratamento dos efluentes líquidos e de monitoramento dos níveis de emissão de chorume do aterro, a qual poderia implicar, a depender do tratamento jurisdicional dado, uma nova forma de gestão dos resíduos por parte do município de Curitiba, envolvendo, assim, medidas prospectivas.

Diversas audiências de conciliação foram realizadas, discutindo-se possíveis medidas para solução efetiva do problema. Assim, é possível afirmar que a complexidade da demanda foi apurada, buscando-se ouvir os diferentes polos de interesse nela envolvidos, ao menos nesta fase inicial. Não se observou, no entanto, a designação de audiências públicas.

²⁹ O resumo do pleito pode ser verificado na sentença do magistrado da Vara Federal, Ambiental, Agrária e Residual de Curitiba: “A autora pleiteia a antecipação dos efeitos da tutela para o fim de determinar a imediata paralisação do despejo, no ambiente, de efluentes provenientes do aterro sanitário da Caximba fora dos padrões admitidos pela legislação. Por fim, pugna pela procedência da demanda a fim de confirmar a liminar e condenar a parte requerida a: a) apresentar todos os registros de movimentação ou outros documentos hábeis a comprovar peso, volume e procedência do resíduo enviado para o aterro no último ano; b) apresentar todos os procedimentos administrativos de licenciamento, com as devidas licenças ambientais; c) paralisar o lançamento dos efluentes fora dos padrões admitidos pela legislação, adequando-se às normas que regulam a atividade; d) instalar sistema eficiente de tratamento dos efluentes líquidos; e) instalar sistema permanente de monitoramento para controlar os níveis de emissão do chorume tratado, bem como os níveis de poluição do solo e águas (superficiais e subterrâneas); f) elaborar plano de contingência para caso de eventuais acidentes; g) realizar completa análise dos atuais níveis de contaminação do solo e águas situados próximos à região; h) recompor bens ambientais lesados, incluídos a fauna e a flora; i) indenizar pelos danos causados desde 1997, sendo o valor revertido ao Fundo Estadual de Meio Ambiente; j) adquirir e doar à parte autora área equivalente a dez vezes a várzea contaminada, dotada de vegetação para ser destinada exclusivamente à preservação ambiental, devidamente averbada como Reserva Particular do Patrimônio Natural”.

A Justiça Federal julgou procedentes os pedidos relativos à condenação do Município “(i) a indenizar as áreas de Várzea e de preservação permanente do Aterro Sanitário da Caximba que não puderam ser recuperadas com espécies nativas; (ii) a recuperar o dano causado pelo chorume às águas do rio Iguaçu e às águas subterrâneas, mediante a elaboração de plano de recuperação das águas”³⁰; (iii) a pagar indenizações pela poluição causada ao Rio Iguaçu e às águas subterrâneas, cada uma no valor de dez milhões de reais; além de (iv) determinar a implementação pelo Município de Curitiba de todas as medidas necessárias para adequar o lançamento de efluentes originados do aterro às normas vigentes; (v) de fornecer sistema eficiente de tratamento dos efluentes líquidos provenientes do local; e de (vi) “sistema permanente de monitoramento compatível e eficiente para controlar os níveis e emissões do chorume tratado”³¹; e (vii) “dos níveis de poluição do solo, das águas superficiais e subterrâneas (lençol freático) da região de influência do aterro sanitário por indicadores biológicos que comprovem a qualidade e eficiência do sistema”³². Posteriormente, o Tribunal Federal Regional de 4ª Região reformou parcialmente a decisão, diminuindo o valor indenizatório para três milhões de reais, mantendo, no mais, a sentença.

A maior parte das medidas determinadas judicialmente tinham caráter retrospectivo e compensatório: o pagamento de indenizações e a reparação dos danos ambientais provocados. A juíza, no entanto, também acolheu a demanda pela implementação de um sistema de monitoramento e controle dos níveis de poluição decorrentes do aterro. Tal medida, entretanto, não parece ter adquirido contornos estruturais, uma vez que não implicou o replanejamento da gestão de resíduos sólidos do município de Curitiba. Deste modo, conflitos semelhantes

³⁰ Paraná, *op. cit.*, p. 2482.

³¹ *Ibid.*, p. 2483.

³² *Ibid.*, p. 2483.

poderão surgir em outros locais próximos a aterros sanitários, para além da região da Caximba.

Antes da prolação da sentença na Vara Federal, a Aliança para o Desenvolvimento Comunitário da Caximba (Adecom), organização não governamental sem fins lucrativos, propôs, em 2009, Ação Civil Pública³³ contra o Conresol, o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e os municípios que se utilizavam do Aterro da Caximba³⁴. A petição inicial, além de apresentar demandas indenizatórias, como a condenação dos requeridos aos danos morais e materiais de cunho ambiental, e reparadoras, como a recuperação das áreas afetadas, também propôs demandas claramente de cunho estrutural. Entre elas, as requerentes solicitaram a determinação da obrigação do IAP em exigir dos demais requeridos o cumprimento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, que envolvia a separação e o encaminhamento para reciclagem dos resíduos sólidos aptos a este fim, do depósito apenas de rejeitos orgânicos no Aterro da Caximba, além de relatórios mensais de avaliação e acompanhamento do passivo ambiental, entre outras medidas relacionadas.

Tal Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) havia sido firmado em novembro de 2003, entre o município de Curitiba, o Ministério Público e o IAP, com o intuito de regularizar o licenciamento ambiental para a ampliação do Aterro Sanitário da Caximba. Na ação civil pública estadual, os representantes da comunidade local alegavam que o termo nunca tinha sido cumprido e que o IAP se omitia em fiscalizar a sua execução. O próprio TAC pode ser considerado uma medida estrutural extrajudicial, desde que seja capaz de estabelecer a reorganização do funcionamento da estrutura, a partir da implementação e da revisão do plano elaborado para tanto³⁵ — o que pode ser verificado no presente caso.

³³ Paraná (2009).

³⁴ Trata-se dos municípios de Araucária, Almirante Tamandaré, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Contenda, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Mandirituba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quintandinha e São José dos Pinhais.

³⁵ Vitorelli, *op. cit.*

A ação estadual ainda se encontra em fase de conhecimento, de modo que ainda não é possível analisar a sentença do ponto de vista estrutural, tampouco a sua execução. No entanto, até o momento, a condução processual não apresentou contornos estruturais. Porém, há insistência por parte do Instituto de Aguas do Estado do Paraná, com manifestação por meio da Procuradoria Geral do Estado, para que as demandas sejam reunidas.

Houve decisão pelo eg. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná dizendo da competência da Vara Estadual, em que pese a análise do interesse do Ministério Público Federal como exequente subsidiário daquela outra demanda de ação civil pública não tenha sido encaminhada à Justiça Federal, em conformidade com a Sumula 150 do Superior Tribunal de Justiça, que, *a priori*, deve ser aplicada ao caso concreto.

Outrossim, tendo em vista que o referido aterro sanitário está desativado, todos os danos e determinações a serem observados poderiam ser determinados em decisão estrutural, cujo provimento jurisdicional deverá intervir na gestão da recuperação do referido ambiente do aterro a fim de concretizar um direito fundamental, retirar a desconformidade constitucional e resolver um conflito complexo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso do Aterro Sanitário da Caximba a partir das teorias do processo estrutural permite refletir sobre diversos aspectos da atuação jurisdicional e do processo civil brasileiro. Entre eles, foi possível verificar a complexidade da implementação de um processo estrutural, não só pela sua dimensão coletiva e policentrada, mas também pelas diversas medidas jurisdicionais que ela exige. Conforme vimos, não basta uma petição inicial com demandas estruturantes, tampouco uma sentença reconhecendo a dimensão estrutural do problema e

prevendo a implementação de um plano de reorganização da entidade. É necessária uma condução meticulosa e consciente dos modelos teóricos estruturais, que priorize soluções consensuais, esteja atenta à manifestação de todos os grupos interessados no conflito e mantenha um acompanhamento constante das soluções implementadas, estando disposta a revê-las, alterá-las ou até suspendê-las.

Nas ações civis públicas envolvendo os conflitos relativos ao Aterro Sanitário da Caximba, foi possível perceber, ademais, a importância da provocação das partes e do Ministério Público, bem como a implementação de medidas extrajudiciais (como, no caso, do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta), ao tratamento estrutural da demanda, durante o processo. Ainda que o TAC estabelecido pelo Ministério Público do Paraná não tenha se mostrado efetivo em seus efeitos imediatos, ele provocou a transformação do tratamento conferido ao litígio, que deixou de ser discutido do ponto de vista estritamente compensatório para também ser analisado na perspectiva estrutural. Ocorre, no entanto, que o feito seguiu o modelo binário e hoje pende à realização de prova pericial para viabilizar o julgamento do feito na esfera estadual, dado o fato de que não houve acolhimento da tese de conexão com a demanda em trâmite junto à Vara Federal.

A conclusão do estudo é no sentido de que as demandas poderiam ser reunidas para mensuração conjunta do dano ambiental e do seu tratamento, por meio de um planejamento estratégico de tratamento do aterro e dos efluentes ainda despejados no Rio Iguaçu, com o cumprimento conjunto de medidas com efeitos práticos no âmbito material. Para isso, a proposta seria a reunião dos feitos, e elaboração de um plano de gestão, a criação de calendário comum de ações, a designação de eventuais audiências públicas, a gestão de recursos e o controle judicial de sua aplicação, tudo com o objetivo final de completo tratamento do conflito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHART, S. C. Decisões estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 225/2013, p. 389–410, nov. 2013.

DIDIER JR, F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro. *In: ARENHART, S. C., JOBIM, M. F.; OSNA, G. (org.). Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. p. 459–492.

FACHIN, M. G.; SCHINEMANN, C. C. B. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 212–246, 2018.

FARIA, A. M. D. C. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. *In: ARENHART, S. C., JOBIM, M. F., OSNA, G. (org.). Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. p. 173–192.

FIOCRUZ. A luta dos moradores contra o aterro sanitário da Caximba, que serve a 16 municípios e lança chorume na bacia do Rio Iguazu. *Mapa de Conflitos*, 31 jan. 2014. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/pr-a-luta-dos-moradores-contr-o-aterro-sanitario-de-caximba-que-serve-a-16-municipios-e-lanca-chorume-a-bacia-do-rio-iguacu/#sintese>. Acesso em: 7 out. 2022.

JOBIM, M. F.; ROCHA, M. H. Medidas estruturantes: origem em *Brown v. Board of Education* (I e II). *In: ARENHART, S. C., JOBIM, M. F., OSNA, G. (org.). Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. p. 883–900.

NUNES, L. S.; COTA, S. P.; FARIA, A. M. D. C. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. *In*: FARIA, J. C.; REZENDE, E. C. G. N.; MARX NETO, E. A. *Novas tendências, diálogos entre direito material e processo: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Jr.* Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p.365–383.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento n. 0012037-43.2020.8.16.0000, de 16 de março de 2020.*

_____. Justiça Federal (11^a Vara Federal de Curitiba). *Ação Civil Pública n. 2001.70.00.032368-3/PR de 19 maio de 2015.*

_____. Tribunal de Justiça (Vara da Fazenda Pública de Curitiba). *Ação Civil Pública n. 0005906-26.2009.8.16.0004 de 08 de julho de 2009.*

VITORELLI, E. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

DEMANDA ESTRUTURAL E CONSENSUALIDADE: UM CAMINHO COLABORATIVO

JUREMA CAROLINA DA SILVEIRA GOMES¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo principal apresentar a adequação da perspectiva estrutural em ações judiciais relacionadas à impossibilidade ou à dificuldade de exercício de um direito social de natureza prestacional para a construção de processos dialógicos, colaborativos e inclusivos. Na apresentação desta proposta, o texto perpassa pela política judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses, pela análise da justiça multiportas e pela conceituação de problemas e de demandas estruturais. O percurso metodológico foi construído por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A interlocução entre a observação da bibliografia e dos documentos evidenciou ser conveniente a aplicação de tratamento estrutural aos conflitos decorrentes de pedido de implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Demanda estrutural. Consensualidade. Justiça multiportas. Problema estrutural.

¹ Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR), atualmente em exercício na 1ª Vara da Fazenda Pública, da Comarca de Ponta Grossa (PR). Mestranda do Mestrado Profissional em Direito pela Escola Nacional de Formação e de Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Pós-graduada em Processo Civil pelo Instituto Brasileiro de Ensino Jurídico (IBEJ) e em Direito *lato sensu* pela Escola da Magistratura do Paraná (EMAP). Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). É facilitadora de Círculos de Construção de Paz pela Escola da Magistratura do Rio Grande do Sul (AJURIS), instrutora de Justiça Restaurativa e de Círculos de Construção de Paz pelo TJPR e pela EMAP e tutora no Contexto da Magistratura pela ENFAM. Membro do Comitê Gestor de Justiça Restaurativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Pesquisa sobre justiça restaurativa, métodos autocompositivos, comunicação não violenta, demandas estruturais e direito público. jcsg@tjpr.jus.br

ABSTRACT

The main objective of this article is to present the adequacy of the structural perspective in lawsuits related to the impossibility or difficulty of exercising a social right of a prestational nature, for the construction of dialogical, collaborative and inclusive processes. In the presentation of this proposal, the text goes through the judicial policy of adequate treatment of conflicts of interest, the analysis of multi-door justice and the conceptualization of problems and structural demands. The methodological path was built through bibliographic and documental research. The interlocution between the observation of the bibliography and the documents showed that it is convenient to apply structural treatment to conflicts arising from the request for implementation of public policies.

Keywords: Structural demand. Consensuality. Multi-door Justice. Structural problem.

1 INTRODUÇÃO

A ausência de asseguramento de exercício dos direitos sociais de natureza prestacional tem implicado ações judiciais, tanto coletivas quanto individuais, para que o Poder Executivo seja compelido a dar cumprimento aos direitos e garantias previstos na Carta Magna, a exemplo, pedidos de concessão de medicamento, de leito de UTI e de vaga em escola pública. Apesar da complexidade de tais ações, ainda é aplicado o pensamento cartesiano de resolução de conflitos, o que certamente não traz respostas adequadas e exequíveis. Entende-se que os referidos problemas precisam ser compreendidos como estruturais e receberem uma abordagem sistêmica, fora da lógica binária do processo tradicional.

O problema estrutural revela-se uma situação fática de permanente desconformidade, de inadequação e de uma estrutura burocrática. Sergio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Felix Jobim² apresentam como características a complexidade, a multipolaridade, a recomposição institucional e a prospectividade.

Na busca de tratamentos que possam auxiliar na resolução efetiva de desconformidades e de problemas sociais, e não apenas das ações judiciais, os processos dialógicos e colaborativos, a partir de uma perspectiva estrutural, mostram-se ferramentas importantes para a implementação de direitos, seja pela natureza das pretensões, seja pela magnitude da transformação visada e de seu direcionamento para o futuro em caráter prospectivo e, ainda, pela multipolaridade que cerca as causas sociais.

Como forma de concretizar o valor “justiça”, o Poder Judiciário apresenta outras estratégias — que não apenas a adjudicada — para solucionar conflitos. A justiça multiportas, por exemplo, preconiza o oferecimento ao cidadão de uma série de alternativas, tanto hetero quanto autocompositivas. Os métodos consensuais têm se mostrado adequados e eficazes em vários contextos, especialmente quando se está diante de problemas estruturais, foco do presente artigo.

Com o intuito de discorrer sobre a importância do tratamento adequado dos conflitos em que se busca a implementação de direitos sociais a partir de uma perspectiva estrutural, este artigo foi dividido em três seções, de modo a contemplar os seguintes temas: i) brasilidade da justiça multiportas; ii) lógica sistêmica das demandas estruturais, e iii) a consensualidade nas demandas estruturais.

² ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. F. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

2 BRASILIDADE DA JUSTIÇA MULTIPORTAS

Aprende-se nos bancos da faculdade de Direito que *quod non est in actis non est in mundo*, ou seja, “o que não está nos autos não está no mundo”. Esse axioma jurídico do Direito Romano incute a ideia de desconsiderar o conflito que não está na esfera de análise do Poder Judiciário. A lide processual, que é o problema judicializado, por muitas vezes, é apenas um recorte do conflito, é o que está no mundo jurídico. Neste sentido, Roberto Portugal Bacellar³ traz a imagem do holofote, na medida em que apenas se enxerga o que está iluminado, deixando de iluminar outros aspectos relevantes.

Aqui, porém, a justiça não é apenas vista como um sistema, mas como um valor. Compreender que as pessoas buscam um sentido de justiça, com a finalidade de se reconhecerem e de serem reconhecidas, de serem reparadas e empoderadas para resolver seus próprios conflitos, é essencial para que se alcance o propósito da justiça.

Certo é que os métodos adversariais⁴ — a imposição de decisões verticalizadas e impositivas — não têm contribuído para o alcance desse sentimento de justiça, na medida em que atendem a uma lógica binária de certo ou errado, de ganha ou perde. Olvida-se do diálogo, da identificação de necessidades, da existência de relações por trás dos autos. “Não há cooperação, não há espaço para expressar sentimentos, emoções, nem preocupação com manutenção de relacionamentos”⁵.

³ BACELLAR, R. Nas soluções autocompositivas o juiz não está limitado nem deve ficar adstrito ao pedido e à contestação (lide processual). *Revista da Escola Nacional da Magistratura*, Brasília, ano VII, n. 6, p. 87-90, nov. 2012a.

⁴ Os métodos adversariais “são aqueles em que a partir de uma demanda, de uma disputa, terceiro imparcial (juiz ou árbitro) colhe as informações sobre a lide, viabiliza a produção das provas, analisa os argumentos apresentados (de parte a parte) e como resultado produz um veredicto, que adjudica o ganho da causa para uma das partes (solução ganha/perde)” (BACELLAR, R. P. *Mediação e arbitragem*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 28).

⁵ *Ibid.*, p. 29.

O modelo adversarial e a forma como se têm resolvido os conflitos não alcançam a finalidade do Poder Judiciário de conferir a paz social como um escopo metajurídico⁶.

Consciente dessa realidade e com o ideal de que o Poder Judiciário pode colaborar na solução das lides sociológicas e não apenas das lides processuais, o Conselho Nacional de Justiça/CNJ instituiu, por meio da Resolução n. 125/2010⁷, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no Âmbito do Poder Judiciário. Ainda em sintonia com a finalidade de fomentar a construção de novos paradigmas e de uma abordagem transformativa para a resolução positiva dos conflitos sociais, também consta no planejamento estratégico a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021/2026⁸ para a prevenção de litígios e a adoção de soluções consensuais para os conflitos.

Os “considerandos” da Resolução CNJ n. 125/2010 trazem a importância e a real necessidade de se cambiar a cultura do litígio por uma cultura do consenso na busca da pacificação social. As soluções adequadas de conflitos são uma forma sistêmica de pensar o Direito, pois propõem um novo olhar para dentro do seu próprio sistema. Reconhecem suas mazelas e apresentam outras soluções — que não a tradicional — para a entrega da justa prestação jurisdicional.

Peter M. Senge, sobre pensamento sistêmico, ensina que:

Nossa tendência é culpar as circunstâncias externas pelos nossos problemas. “Alguém” lá fora — os concorrentes, a imprensa, as mudanças do mercado,

⁶ DINAMARCO, C. R. *A instrumentalidade do processo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Resolução n. 225/2016*. 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3127>. Acesso em: 10 abr. 2023.

⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2021-2026/>.

o governo — fez isso ou aquilo a nós. O pensamento sistêmico mostra que não existe “lá fora”, que você e as causas dos seus problemas fazem parte de um único sistema. A culpa está no seu relacionamento com o seu “inimigo”⁹.

O processo civil brasileiro está passando por uma importante transformação, por uma mudança paradigmática¹⁰. A solução adjudicada para resolução de litígios — a despeito de continuar sendo uma forma importante de resolver conflitos — concede espaço para métodos consensuais, que convivem de forma equilibrada e respeitosa com os métodos adversariais. O que se pretende com o acolhimento de soluções alternativas de controvérsias é assegurar o acesso à ordem jurídica justa e de forma mais ampla, pois o Poder Judiciário deixa de ser tão somente espaço de solução de controvérsias de forma verticalizada e passa a ser um cenário importante de resolução dialógica e colaborativa de desavenças.

Este espaço é representado pela ideia da justiça multiportas, concebida pelo professor emérito de Harvard, Frank Sanders, em 1976¹¹, essa ideia possibilita a oferta ao cidadão do método mais adequado

⁹ SENGE, P. M. *A quinta disciplina: a arte e a prática da organização que aprende*. Rio de Janeiro: Best Seller, 2016, p. 126.

¹⁰ ZANETI, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Apresentação. 2016. *JUSTIÇA MULTIPORTAS: Mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. 1. ed. São Paulo: Editora JusPODIVM, 2017; DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: SOSA, A. L.; CAMPOS, S. P. (org.). *Estudios de Derecho Procesal*. Montevideo: La Ley Uruguay, 2017. p. 415-451. DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: SOSA, A. L.; CAMPOS, S. P. (org.). *Estudios de Derecho Procesal*. Montevideo: La Ley Uruguay, 2017. p. 415-451.

¹¹ ZANETI, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Apresentação. 2016. *JUSTIÇA MULTIPORTAS: Mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. 1. ed. São Paulo: Editora JusPODIVM, 2017. DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: SOSA, A. L.; CAMPOS, S. P. (org.). *Estudios de Derecho Procesal*. Montevideo: La Ley Uruguay, 2017. p. 415-451.

para a resolução do conflito e em sua integralidade. Adapta-se ao caso concreto a forma, o método ou o mecanismo a ser aplicado, que é escolhido e dirigido especificamente ao problema apontado.

Ainda “A justiça estatal clássica, adjudicada pelo juiz, não é mais o único meio adequado para a solução de conflitos. Ao lado desta justiça de porta única, surgem novas formas de acesso: a justiça se torna uma justiça multiportas”¹².

A justiça multiportas brasileira está consagrada em vários atos normativos, a exemplo da já mencionada Resolução CNJ n. 125/2010, da Resolução n. 118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público/CNMP¹³, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, da Lei n. 13.140/2015¹⁴, que trata da mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, e também do Código de Processo Civil/CPC¹⁵. As normativas trazem a importância de incentivar novos olhar e postura na forma de abordagem do conflito.

Dispõe o art. 3º, § 3º, do CPC que é dever de todos os atores processuais o estímulo à conciliação, à mediação e a outros métodos consensuais. Em que pese a legislação aplicável ao tema caminhar para a utilização da justiça multiportas, há resistência por parte dos operadores do Direito na aplicação das formas autocompositivas

¹² ZANETI, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Apresentação. 2016. *JUSTIÇA MULTIPORTAS: Mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. 1. ed. São Paulo: Editora JusPODIVM, 2017. DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: SOSA, A. L.; CAMPOS, S. P. (org.). *Estudios de Derecho Procesal*. Montevideo: La Ley Uruguay, 2017. p. 417.

¹³ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *RESOLUÇÃO Nº 118, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2014*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154> Acesso em: 10 mar. 2023.

¹⁴ BRASIL. *LEI Nº 13.140, DE 26 DE JUNHO DE 2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

¹⁵ Brasil. *LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

de resolução de controvérsias. Hermes Zaneti Jr. e Tricia Navarro, quando discorrem sobre as críticas ainda levantadas contra os métodos consensuais, a despeito de vários atos normativos incentivando a sua aplicação, concluem que “Certamente o maior obstáculo é de cunho cultural”¹⁶.

3 LÓGICA SISTÊMICA DAS DEMANDAS ESTRUTURAIS

Os sistemas vivos têm integridade. Seu caráter depende do todo. O mesmo ocorre com as organizações; para compreender as questões gerenciais mais complexas é preciso ver o sistema inteiro responsável pelo problema¹⁷.

O termo “processo estrutural” emergiu nos Estados Unidos da América (EUA) entre as décadas de 1950 e 1970, que marcaram uma época a partir do ativismo judicial. O primeiro caso relacionado à demanda estrutural é o conhecido como *Brown X Board of Education of Topeka*, em que, no ano de 1954, a Suprema Corte norte-americana decidiu pela inconstitucionalidade da segregação racial em escolas públicas e determinou a matrícula de alunos negros em escolas até então destinadas a brancos, com o que “a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de educação naquele país, fazendo surgir o que se se chamou de *structural reform*”¹⁸.

¹⁶ ZANETI Jr., H.; CABRAL, T. N. X. *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 8.

¹⁷ SENGE, P. M. *A quinta disciplina: a arte e a prática da organização que aprende*. Rio de Janeiro: Best Seller, 2016, p. 124.

¹⁸ DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

Este caso é considerado a alvorada que oportunizou uma grande mudança estrutural e processual de demandas complexas, sendo que, de acordo com Owen Fiss, “[...] com o tempo as reformas estruturais foram alargadas para incluir a polícia, prisões, manicômios, instituições para pessoas com deficiência mental, autoridades públicas de auxílio à moradia e agências de bem-estar social”¹⁹. O autor ainda sustenta a importância de se distinguirem os conceitos de problema estrutural, de demanda estrutural e de decisão estrutural.

Consoante já mencionado na introdução deste artigo, são características do problema estrutural a complexidade, a multipolaridade, a recomposição institucional e a prospectividade. A complexidade está relacionada mais aos interesses tutelados e à multiplicidade de tratamento que pode receber do que à dificuldade. Um problema complexo, nesta perspectiva, não é aquele que envolve discussão sobre teses jurídicas obtusas ou sobre muitas questões de fato, “mas sim aquele que põe em rota de colisão múltiplos interesses sociais, todos eles dignos de tutela”²⁰.

Quanto à multipolaridade, um problema estrutural “costuma ser caracterizado por uma gama de expectativas e de interesses que não podem apenas ser adstritos a dois polos — mas, além disso, podem ainda apresentar um considerável grau de fluidez ao longo do debate”²¹.

A recomposição institucional refere-se à necessidade de se buscar a conformidade do sistema abalado, ao passo que a prospectividade direciona a atividade jurisdicional ao futuro, “procurando servir como mola propulsora para mudanças de comportamento gerais e continuadas”²².

¹⁹ Fiss (2008 *apud* DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 103).

²⁰ FERAZ, T. S. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões, menos protagonismo. In: REICHELT, L. A.; JOBIM, M. F. (org.). *Coletivização e unidade do Direito*. Londrina: Thoth, 2019, p. 516.

²¹ ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. F. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 78.

²² Arenhart, Osna e Jobim, *op. cit.*, p. 86.

O processo estrutural tem como objeto um conflito (problema) estrutural. Em outras palavras, são aquelas demandas que se referem à falta ou ao mau funcionamento de uma determinada estrutura. Há um problema estrutural, uma desconformidade permanente que origina um litígio estrutural e demanda uma série de condutas para a sua resolução.

São características essenciais do processo estrutural, de acordo com Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira²³: a) o conteúdo/objeto é um conflito estrutural; b) o procedimento é bifásico; c) flexibilidade; e d) consensualidade.

O conflito estrutural, conforme já mencionado, é uma situação de desconformidade estrutural. Quanto ao procedimento, ele é dividido em duas fases. Num primeiro momento, o conflito deve ser reconhecido como estrutural e, a partir disso, é prolatada uma decisão que apresenta um plano para buscar a conformidade. A segunda fase é destinada à implementação e à execução do plano. Em que pese ser um momento executório, Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira²⁴ argumentam não se tratar de uma fase simplesmente executiva, nos moldes preconizados no CPC, porquanto há uma forte carga cognitiva.

A flexibilidade é imprescindível no processo estrutural, pois, a fim de elaborar o plano de conformidade e, posteriormente, a sua implementação, constantemente as decisões e as condutas precisam ser revistas e adaptadas para o alcance da conformidade, o que demanda sensibilidade e versatilidade de todos os envolvidos no processo. Arenhart²⁵ refere-se às decisões proferidas nos processos

²³ DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

²⁴ DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

²⁵ ARENHART, S. Decisões estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 225/2013, p. 389-410, nov. 2013.

estruturais de decisões em cascata e, para o referido autor, é muito frequente no emprego de medidas estruturais a necessidade de se recorrer a provimentos em cascata, de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que apareçam”²⁶.

A intervenção do Poder Judiciário deixa de ser pontual, interpessoal e limitada e passa a ser ampla, exigindo fiscalização constante e participação efetiva, ao longo de todo o procedimento. Será ainda permanente, porque exigirá, com certa frequência, a “correção de rumos”, com a alteração de soluções tidas como adequadas, mas que se mostram ineficazes²⁷.

Com isso, o binômio pedido-congruência deve ser mitigado para que se alcance resultado efetivo, pois, quando se fala em problema estrutural, a realidade fática é totalmente mutável. Necessário, portanto, compreender que a lógica do processo estrutural é distinta do processo individual. Não se pode querer mudar problemas estruturais arraigados com a mesma conduta binária e polarizada do processo tradicional. É preciso deixar de colocar o holofote apenas nos sintomas e iluminar as causas dos conflitos.

O processo não pode estar desfragmentado da realidade. Desde 1985, Dinamarco já falava sobre a instrumentalidade do processo, enfatizando que este deve estar a serviço do Direito Material, além de apresentar uma mudança paradigmática ao falar sobre seus escopos sociais, políticos e jurídicos²⁸.

Muito mais importante do que examinar os institutos internos do Direito Processual, é fundamental prestar atenção nas relações estabelecidas entre esses institutos e as situações materiais carentes de tutela. Um processo só se legitima se puder dar conta dessa realidade,

²⁶ *Ibid.*, p. 394.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PROCESSUAL. *O IBDP e Cândido Dinamarco*. São Paulo: IBDP, 2017.

prestando resposta adequada, tempestiva e efetiva a essa realidade, sempre observando as garantias processuais fundamentais das partes²⁹.

Nesta perspectiva, os casos complexos que envolvem conflitos coletivos e que dizem respeito especialmente a políticas públicas devem ser tratados com atenção redobrada. Necessária uma visão ampla e sistêmica da problemática para que as decisões estejam revestidas de cautela e de exequibilidade. Quando se trata de demanda estrutural, não se muda uma realidade fática por simples decisão judicial. Uma vez que se dá uma ordem, é preciso projetar um caminho para que ela seja cumprida.

Para Taís Schilling Ferraz:

Nas questões ambientais, de saúde pública, de proteção de populações vulneráveis, entre outras, garantir direitos é muito mais que proclamá-los, editando uma norma jurídica para reger o caso concreto trazido à apreciação. Requer decisões e medidas capazes de equilibrar interesses muito diferentes; exige projetar cenários, distribuir e compartilhar responsabilidades. Significa, em grande medida, escolher quando e em que medida proferir decisões substitutivas, reservando espaços à autonomia e à criatividade de outros atores³⁰.

As demandas estruturais reivindicam uma mudança de lentes na forma como se enxerga e se aplica o processo. Por isso, defende-se a substituição do pensamento cartesiano pela lógica sistêmica, para que o problema estrutural seja efetivamente reconhecido com um sistema que

²⁹ ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. F. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

³⁰ FERRAZ, T. S. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões, menos protagonismo. In: REICHEL, L. A.; JOBIM, M. F. (org.). *Coletivização e unidade do Direito*. Londrina: Thoth, 2019, p. 515.

precisa ser reformado/transformado, pois as pessoas atingidas direta e indiretamente por ele estão interconectadas e suas necessidades precisam ser atendidas e, para isso, a lide sociológica deve ser acolhida. Para Senge, o “pensamento sistêmico é uma sensibilidade à sutil interconectividade que dá aos sistemas vivos o seu caráter único. [...] oferece uma linguagem que começa com a reestruturação do modo como pensamos”³¹.

4 PERSPECTIVA ESTRUTURAL PARA A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS

O problema estrutural, por ser multifacetado, complexo e multipolarizado, demanda um processo peculiar, para a sua resolução, e uma dinâmica própria. Uma simples decisão verticalizada e impositiva não fará, como num passe de mágica, que a desconformidade se converta em conformidade no atendimento do direito suprimido. Uma simples assinatura do juiz não garantirá a transformação social³².

Os membros do Poder Judiciário, os integrantes do sistema de justiça e as partes devem estar atentos a essa lógica particular da condução, da dinâmica das decisões e do cumprimento dos comandos dados. Isso requer muito diálogo e cooperação entre todos os envolvidos no litígio estrutural. Deve haver a busca da conformidade. Deve-se também primar pela cooperação dialógica, pela colaboração, pela informação e pelo auxílio. Diante dessa necessidade constante de diálogo, a consensualidade necessita estar presente durante todo o

³¹ SENGE, P. M. *A quinta disciplina: a arte e a prática da organização que aprende*. Rio de Janeiro: Best Seller, 2016, p. 128-129.

³² FERRAZ, T. S. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões, menos protagonismo. In: REICHEL, L. A.; JOBIM, M. F. (org.). *Coletivização e unidade do Direito*. Londrina: Thoth, 2019.

processo estrutural, não apenas no tocante aos negócios processuais, mas também, e primordialmente, na construção do plano de conformidade e na sua implementação.

Sobre a importância da consensualidade Arenhart, Osna e Jobim discorrem que:

Não deve haver dúvida de que a melhor forma de solução de um problema estrutural — tanto no âmbito público, quanto no domínio privado — é a resposta acordada entre os diversos interessados no problema. Partindo da premissa de que os interessados conhecem as suas dificuldades e seus potenciais, é certo que a solução consensual tende a produzir resultados mais viáveis e concretos do que uma solução imposta pelo Poder Judiciário³³.

E, mais adiante, esclarecem que:

Ao contrário, é muito frequente que os casos estruturais envolvam problemas em que há consenso de todos de que a situação atual não é boa e não está conforme o Direito; há, no entanto, dissenso quanto aos caminhos que devem ser trilhados para obter o aperfeiçoamento da situação ou há limites concretos que dificultam ou impedem que essa melhora se dê de forma espontânea. Essa característica faz com que se note que a melhor solução se dá pela acomodação de vários interesses, ao invés de uma imposição judicial que acabe por ser cogente, mas insatisfatória³⁴.

³³ ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. F. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 189.

³⁴ ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. F. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 191.

Além de a solução consensuada trazer sentido de autorresponsabilização e de comprometimento com o alcance do resultado — o que já justifica a utilização dos métodos autocompositivos —, normalmente os envolvidos em conflitos estruturais são conscientes da problemática e da necessidade de se buscar a conformidade e resolver a lide (processual e sociológica), de tal forma que buscam soluções que possam auxiliar na resolução efetiva dos problemas sociais, e não apenas distribuir decisões e determinações que, muitas vezes, não são cumpridas pelas partes e não atendem aos interesses sociais.

O papel do Poder Judiciário modifica-se com as transformações sociais, políticas e econômicas, e há uma reordenação da teoria da separação dos poderes, em que a função judiciária não pode ser mais vista apenas como corretiva, tendo também uma função de efetivar direitos constitucionais. Os novos rumos e tendências do processo civil moderno, com vários exemplos no CPC, oferecem ferramentas flexíveis e adaptáveis ao procedimento, por meio de um procedimento específico, que atenda aos litígios policêntricos e multifocais, como as ações em que o pedido é a implementação de algum direito social.

É possível findar um processo judicial com as técnicas de solução tradicionais, mas é correto dizer que essas soluções não resolvem a lide sociológica e não encerram os conflitos. Às vezes, inclusive, potencializam os litígios e descredibilizam o sistema de justiça, num primeiro momento, e os demais poderes, num segundo.

Dispõe o art. 6º do Código de Processo Civil: “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”. Logo, em litígios dessa natureza, precisa ser observado o dever de cooperação entre todos os sujeitos. Cada parte deverá cooperar entre si e com o juízo para a solução do litígio de forma efetiva e resolutiva.

Neste contexto, as funções do juiz na condução dos processos judiciais estruturais são de articulação, de organização e de gestão dos

conflitos e dos procedimentos, com o intento de promover e de incentivar o bom andamento dos serviços e das políticas públicas, em benefício do bem comum, além da proatividade e da postura resolutiva, das partes e dos interessados, bem como de toda a comunidade, por meio da ampla participação e do contraditório dos atores públicos e privados, almejam-se atitudes igualmente resolutivas e colaborativas, pois a solução de problemas de tal magnitude necessita da participação ativa.

Ademais, para a solução do problema estrutural, é preciso adaptar e flexibilizar as regras e normas processuais, com vista à melhor prestação jurisdicional. Uma das características do processo estrutural é a espiral de decisões, grande parte delas tomadas de forma consensual entre as partes e os envolvidos no litígio; e a constante e vigilante transformação do litígio, que implica reformulações do cenário posto e debatido no processo judicial, a demandar adaptações no curso do procedimento.

Quando se fala em judicialização de política pública na busca da implementação de direitos sociais e de busca da conformidade estrutural, é pouco provável que a decisão judicial seja tão efetiva quanto a solução construída coletivamente pelos envolvidos, respeitadas as demais políticas públicas e as decisões do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As respostas adjudicadas para a resolução dos conflitos sociais são insuficientes para o alcance do valor “justiça”, especialmente em situações complexas, multipolares e que demandam a reestruturação de sistemas obtusos, como é o caso das demandas estruturais. Não se questiona o fato de ser desafiador para o Poder Judiciário construir e ofertar diferentes respostas para os conflitos sociais que emergem das violências estruturais.

As demandas estruturais suplicam por mudanças na forma e no conteúdo do processo. Por isso, a substituição do pensamento cartesiano pela lógica sistêmica, como ora proposto, visa ao reconhecimento do problema estrutural para que, então, seja possível transformá-lo e para que alcancem, de fato, as pessoas direta e indiretamente interessadas e acolham suas necessidades, a fim de que a lide sociológica também seja atendida.

Desta forma, por meio do presente artigo, apresentaram-se as vantagens da consensualidade no tratamento das demandas estruturais, para a construção coletiva, colaborativa, exequível e útil de resolução das controvérsias.

REFERÊNCIAS

ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. Felix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

_____. Decisões estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 225/2013, p. 389–410, nov. 2013.

BACELLAR, R. P. *Mediação e arbitragem*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. (Coleção Saberes do Direito).

_____. Nas soluções autocompositivas o juiz não está limitado nem deve ficar adstrito ao pedido e à contestação (lide processual). *Revista da Escola Nacional da Magistratura*, Brasília, ano VII, n. 6, p. 87–90, nov. 2012a.

_____. Nos modelos consensuais autocompositivos (conciliação, mediação) não há produção de provas. *Revista da Escola Nacional da Magistratura*, Brasília, ano VII, n. 6, p. 91–92, nov. 2012b.

BRASIL. *LEI Nº 13.140, DE 26 DE JUNHO DE 2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

Brasil. *LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em Números*. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2021-2026/>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Resolução n. 225/2016*. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3127>. Acesso em: 15 dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *RESOLUÇÃO Nº 118, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2014*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154> Acesso em: 10 mar. 2023.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. *In: SOSA, A. L.; CAMPOS, S. P. (org.). Estudos de Derecho Procesal*. Montevideo: La Ley Uruguay, 2017. p. 415-451.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR. H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 27 dez. 2021.

DINAMARCO, C. R. *A instrumentalidade do processo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FERRAZ, T. S. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões, menos protagonismo. *In: REICHELT, L. A.;*

JOBIM, M. F. (org.). *Coletivização e unidade do Direito*. Londrina: Thoth, 2019. p. 513-525.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PROCESSUAL. *O IBDP e Cândido Dinamarco*. São Paulo: IBDP, 2017. Disponível em: <https://www.direitoprocessual.org.br/o-ibdp-e-candido-dinamarco.html>. Acesso em: 27 dez. 2021.

SENGE, P. M. *A quinta disciplina: a arte e a prática da organização que aprende*. Rio de Janeiro: Best Seller, 2016.

VITORELLI, E. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

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

ZANETI, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Apresentação. 2016. JUSTIÇA MULTIPORTAS: *Mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. 1. ed. São Paulo: Editora JusPODIVM, 2017.

ZANETI Jr., H.; CABRAL, T. N. X. *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. Salvador: JusPODIVM, 2017.

LITIGÂNCIA REPETITIVA COMO INDICATIVO DE DEMANDA ESTRUTURAL: OS DESAFIOS E AS POSSIBILIDADES EM JUIZADOS ESPECIAIS NOS LITÍGIOS DE ACESSO AO PROGRAMA LUZ PARA TODOS

CÉSAR AUGUSTO CARVALHO DE FIGUEIREDO¹

RESUMO

Cuida este manuscrito do exame do problema da litigância repetitiva, que coloca o Judiciário brasileiro sob o risco de ser ineficiente e antieconômico, bem como de produzir desigualdade e privilégios. Sucede que muitas vezes a repetição de demandas também é indicativo de alguma demanda estrutural, reclamo coletivo pela solução global e persistente de uma falha no desenho e na implantação de serviço ou produto destinado a grupo de interessados. Nesse contexto, a pesquisa tem como objetivo verificar os limites e as possibilidades dos juizados especiais para promover medidas estruturantes em lides repetitivas, nos casos de implementação da política pública de eletrificação rural Luz para Todos (LpT). O modelo de pesquisa adotado é o exploratório sobre práticas jurídicas e, ao final, buscar-se-á apresentar propostas aos profissionais do Direito. O método é o bibliográfico, como exame qualitativo, debruçando-se sobre a doutrina especializada e os dados empíricos da prática judiciária do 1º Juizado Especial da Comarca de Irecê (BA).

Palavras-chaves: Acesso à Justiça. Litigância repetitiva. Demanda estrutural. Luz para Todos. Juizado especial.

¹ Trabalho de conclusão da disciplina de Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade do Mestrado profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento (Enfam) de Magistrado no 1º semestre de 2022.

ABSTRACT

The focus of this manuscript is to examine the issues regarding repetitive litigation, which poses Brazilian judiciary in risk of being inefficient and uneconomical, as well as producing inequality and privileges. It so happens that often the repetition of legal demands is also indicative of a structural demand, a collective claim for a global and persistent solution of a failure in the design and implementation of a service or product intended for a group of interested parties. In this context, the research aims to verify the limits and possibilities of the “Juizados Especiais”, something like Small Claims Court in Brazil, to promote structuring measures in repetitive disputes, in cases of implementation of the public policy regarding rural electrification Luz para Todos (LpT). The research model used is exploratory on legal practices, at the end of which, we will seek to present proposals to legal professionals. The method is bibliographic, as a qualitative examination, focusing on the specialized doctrine and empirical data of the judiciary practice of the 1st “Juizado Especial” of the District of Irecê (BA).

Keywords: Access to Justice. Repetitive litigation. Structural demand. Luz para Todos. Small Claims Courts.

1 INTRODUÇÃO

É sabido que o Poder Judiciário no Brasil se encontra em um momento de desafio, na medida em que persiste com alta litigiosidade mesmo após as diversas reformas processuais e institucionais terem contribuído para a elevação de sua produtividade, notadamente a partir da Emenda Constitucional n. 45, de 2004.

Pesquisa realizada entre países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) identifica que a alta litigiosidade pode ser atribuída a fatores internos, mas também a fatores externos ao serviço judicial. Destaca-se que o grau de certeza e coerência das regulamentações e leis existentes seria um fator interno, ao passo que seriam externos, entre outros, os fatores socioeconômicos estruturais².

Deveras, identificou-se que a regulamentação de boa qualidade e a implementação oportuna e eficaz de políticas públicas reduzem a probabilidade de conflitos. Assim, os países onde o setor público é percebido como mais eficaz na implementação de política pública e na prestação de serviços de qualidade apresentam menores índices de litigância³.

Essa, porém, não é situação do Brasil, que conta com um grande estoque de leis e regulamentos desatualizados, sobrepostos e contraditórios, a gerar insegurança jurídica. Ademais, a partir da segunda metade da década de 1990, alguns serviços públicos foram cedidos à iniciativa privada, tendo a regulamentação sido repassada para agências reguladoras, cujas capacidades institucionais muitas vezes são deficientes⁴. De outra banda, a situação de pobreza, agravada por ciclos de crise econômica, dificulta o acesso a serviços essenciais, a exemplo da energia elétrica. Tais situações, portanto, mantêm elevado o grau de litigiosidade.

Nessa quadra, a litigiosidade repetitiva e individualizada que venha buscar acesso à política pública de universalização de fornecimento de energia elétrica, mormente nos domicílios rurais das regiões mais pobres do país, talvez esteja a denunciar uma falha estrutural da implementação do próprio programa governamental, a merecer reparos.

² ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *OECD Economic Surveys: Brazil 2020*. Paris: OECD, 2020.

³ PALUMBO, G. *et al.* The economics of Civil Justice: new cross-country data and empirics. *OECD Economics Department Working Papers*, Paris, n. 1060, 2013.

⁴ OECD, *op. cit.*

Sucedem que tais lides continuam a receber tratamento atomizado pelo Poder Judiciário, notadamente pelos juizados especiais de consumidores, a perpetuar a elevada litigiosidade, por não atacar a sua causa. É nesse contexto que o desenvolvimento teórico e prático das demandas estruturais, enquanto área do Processo Civil, pode vir a contribuir com a melhoria da prática jurídica até então desenvolvida, em que pesem as limitações impostas pela especialização do rito nesse microsistema processual.

Diante disso, este manuscrito tem como objetivo verificar quais são os limites e as possibilidades processuais e institucionais dos juizados especiais para promover medidas estruturantes em lides repetitivas, especialmente nos casos de implementação da política pública de eletrificação rural Luz para Todos (LpT), com vistas a minorar a litigiosidade.

O modelo de pesquisa adotado é o exploratório sobre práticas jurídicas, dado que, a partir da experiência do investigador, busca-se elucidar o conteúdo da prática pesquisada, as soluções usualmente adotadas e as possíveis variações, para, em seguida, examinar questões controversas e entendimentos relevantes diretamente aplicáveis. Ao final de ponderações, buscar-se-á apresentar propostas satisfatórias aos profissionais do Direito⁵.

2 ACESSO À JUSTIÇA, DEMANDA ESTRUTURAL E LIDE REPETITIVA

É de se atentar, inicialmente, que as demandas estruturais, desenvolvidas a partir do caso *Brown v. Board of Education* nos Estados Unidos, em 1954, e a litigância repetitiva têm como ponto de

⁵ PINTO JR., M. E. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 14, n. 1., p. 27–48, jan./abr. 2018.

contato, já na origem, a política de universalidade do acesso à Justiça, documentada a partir de 1975 pelo Projeto de Florença, capitaneado por Mauro Cappelletti.

De fato, com as reivindicações de direitos civis iniciadas com o caso judicial e a eleição do Partido Democrata, em 1964, diversas leis foram aprovadas com vistas à diminuição da pobreza e da injustiça racial. Daí foram criados escritórios de bairro para o provimento de serviços para os pobres; passou-se a reconhecer a representatividade de classes de interessados para reivindicação de direitos dito difusos e ampliou-se o foco para as instituições e para os procedimentos com que se processavam as disputas, não apenas oficiais ou rigorosas, mas, também, para as não governamentais e informais⁶.

Esse panorama, porém, somente chega ao Brasil na década de 1980, no contexto de abertura política e emergência de movimentos sociais. Pesquisadores como Joaquim Falcão identificaram barreiras processuais para acesso a direitos coletivos perante o Judiciário, em virtude de sua tradição liberal e individualista, bem assim observou a baixa procura a este órgão pelos mais necessitados, mesmo após a criação de departamentos mais simplificados ou informais; tudo a incentivar mudanças legislativas que chegaram até a Constituinte de 1987⁷.

Ainda no fim dos anos 1980, Souza Santos identifica alguns dos motivos para a “explosão de litigiosidade” verificada em Portugal. Entre eles, destaca as reivindicações de grupos sociais até então sem tradição de confrontação (negros, estudantes, mulheres, operários, consumidores etc.), a conseqüente expansão de direitos em atenção a tais reivindicações, a melhoria do acesso aos bens de consumo, a tentativa do Estado-providência de gerir os conflitos sociais e minimizar

⁶ GALANTER, M. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37–49, jan./jun. 2015.

⁷ JUNQUEIRA, E. B. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, São Paulo, v. 9, n. 18, p. 389–402, 1996.

as desigualdades sociais, mas também a crise econômica dos anos 1970, com a redução progressiva de recursos do Estado e sua incapacidade crescente de cumprir as promessas da década anterior⁸.

Com certo atraso, tal realidade também foi experimentada no Brasil, mormente após a Constituição de 1988, que buscou implementar o Estado de bem-estar social no país, com a previsão de diversos direitos. Porém, logo na década de 1990, ocorreu o desmantelamento do Estado social, de maneira que a frustração daquelas expectativas agravou a “explosão de litigiosidade”⁹. Tanto é assim que em 1990 chegavam ao Judiciário 5,1 milhões de casos novos, mas em 2019 foram 30,2 milhões, um crescimento de 492%, apesar de a população ter crescido 41% naquele período, passando de 149 para 211 milhões de habitantes¹⁰.

Sucede que grande percentual desse volume de ações judiciais é apresentado por indivíduos para combater um ilícito ou um dano que, muitas vezes, decorrem de uma origem comum e persistente, que, diante da complexidade, pode ser classificado como problema policêntrico ou estrutural. Essas demandas, no entanto, necessitam de um gerenciamento operacional diferenciado, dado que, se forem tratadas como lides peculiares e ocasionais, geram graves prejuízos ao Sistema de Justiça, como desperdício de recursos, morosidade, desestímulo de busca à Justiça, aumento de risco de decisões conflitantes e continuidade das infrações¹¹.

⁸ SANTOS, B. S. Introdução à sociologia da administração da Justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 21, p. 11-37, 1986.

⁹ *Id.*, 2007.

¹⁰ DA ROS, L. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. *Newsletter. Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil*, Curitiba, v. 2, n. 9, p. 1–15, 2015; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2021*. Brasília: CNJ, 2021.

¹¹ ZAVASCKI, T. A. *A tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

2.1 Problema, demanda e decisão estruturais

À guisa de conceituação, observa-se a existência de pelo menos duas definições possíveis para cada dos termos epigrafados. Parte da doutrina dá sentido amplo e conceitua problema estrutural com “uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal”¹². Daí que, ao pautar um litígio, o processo que o veicula seria o estrutural.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira destacam, ainda, que a situação de desconformidade é de anormalidade ou de rompimento com o estado ideal de coisas, não sendo necessariamente sinônimo de ilicitude. Informam que ela pode ocorrer na esfera pública, relacionada a direito fundamental ou a política pública, mas também entre entes privados. Sobre o processo estrutural, eles entendem haver características típicas, essenciais ou não¹³.

As essenciais seriam pautar-se por problema estrutural, buscar uma transição para um estado ideal de coisas por meio de decisão escalonada, desenvolver-se em um procedimento bifásico, sempre marcado por flexibilidade intrínseca e pela consensualidade. De outra banda, seriam características meramente típicas a multipolaridade, com existência de diversos núcleos de posições; a coletividade, dado que processo individual pode pautar problema estrutural; e a complexidade, pois o problema pode admitir diversas soluções ao ser um litígio irradiado.

¹² DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. p. 462.

¹³ Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, *op. cit.*

Vitorelli, por sua vez, expressa conceituação mais restrita. Partindo da diferenciação entre as diferentes conflitualidades que podem existir no interior de um grupo social, ele se afasta da conceituação histórica e legislativa de litígio difuso, coletivo e individual homogêneo para classificá-las entre litígios globais, irradiados e locais.¹⁴ Aqueles teriam conflituosidade baixa, por haver lesão bem diluída entre os ofendidos, embora a complexidade possa ser maior ou menor, a depender do tipo de lesão. Os locais, em outra ponta, apresentam conflituosidade média, por serem os ofendidos mais coesos, bem assim a complexidade é dependente das características da lesão.

Finalmente, os litígios irradiados são definidos desta forma:

Nesses casos, a sociedade atingida é lesada de modos qualitativa e quantitativamente distintos entre os seus integrantes, dando origem a subgrupos que não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidos, da mesma forma e com a mesma intensidade, pelo resultado do litígio. Isso faz com que suas visões acerca da solução desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas. Esses eventos dão ensejo a litígios mutáveis e multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio¹⁵.

É de se destacar que o autor referido é categórico ao definir como essencial ao conceito de litígio estrutural o fato de ser coletivo, irradiado, policêntrico e que exija a reestruturação do funcionamento da

¹⁴ VITORELLI, E. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVIUM, 2022a.

¹⁵ VITORELLI, E. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 3. ed. Salvador: JusPODIVIUM, 2022b. p. 43.

estrutura, ou seja, a mudança do comportamento da burocracia pública ou da organização privada. Ele critica a posição de Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, na medida em que utilizam “problema estrutural” como categoria básica, que não é, porém, uma categoria processual, tal qual o conceito de litígio, ou seja, a pretensão resistida¹⁶.

No que tange à característica de ser policêntrico ou multipolar, é de se ressaltar o trabalho de Lon Fuller¹⁷. Ele identificou uma situação social em que coexistem diversos pontos de influência a interagirem entre si, como interseções de uma teia de aranha, de modo que, quando se altera qualquer desses pontos, surgem repercussões complexas e não necessariamente previsíveis aos outros. No mais, a complexidade, a imprevisibilidade e a inerente fluidez desse arranjo social não recomendariam a interferência de terceiros, ainda que imparciais, dado que não têm conhecimento da dinâmica, não conseguem acompanhá-la continuamente e têm *expertise* apenas com situações bilaterais¹⁸.

Dessa forma, as soluções gerenciais ou contratuais seriam as mais adequadas para solucionar os conflitos decorrentes da situação apresentada, não sendo indicada para resoluções governamentais, muito menos judiciais, sob pena de ter decisão ignorada ou repetidamente alterada, por ser impraticável; de ter de assumir posição estranha à clássica função jurisdicional ao agir com administrador; ou de simplificar o problema a ponto de resolvê-lo apenas aparentemente¹⁹.

Sucedo que, quando os ensinamentos de Fuller foram publicados, o Poder Judiciário dos Estados Unidos já lidava com litígios policêntricos, ainda que encaminhados por meio de processos

¹⁶ Vitorelli, *op. cit.*

¹⁷ Fuller, L. (1978 *apud* FRANÇA, E. P. C, Resposta simples para problemas complexos? Processos estruturais e a proteção equitativa dos direitos fundamentais. *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022, p. 401-404; Vitorelli(2022b), p. 65.

¹⁸ França, *op. cit.*

¹⁹ França, *op. cit.*

individuais. Daí que a importância do registro do autor está no alerta que deixou a respeito das peculiaridades dos problemas policêntricos, que devem ser gerenciados de maneira distinta da que se julga litígios puramente bilaterais. Caso contrário, o julgador estará possivelmente até mesmo agravando o problema que buscava minorar.

Tendo isso em conta, é fácil perceber que a decisão estrutural apresenta diversas peculiaridades quando comparada com as do processo tradicional. Com efeito, a decisão de cunho liberal-individualista é bipolarizada, pois atende a litígio apenas das duas partes envolvidas; retrospectiva, dado que volta os olhos para eventos do passado; geralmente ressarcitória, destinada apenas ao indivíduo vencedor; autocontida, uma vez que busca surtir efeitos apenas para os diretamente envolvidos; e vinculada ao princípio dispositivo, pois corre no interesse das partes, e ao princípio da congruência, estando a sentença relacionada ao que é trazido pelas partes²⁰.

Dessa forma, ela não tem aptidão de corrigir e implementar de forma global políticas públicas ou reestruturar instituições, por exigir atividades processuais mais intrincadas, na medida da complexidade do próprio litígio. Ademais, a própria gestão da demanda em juízo necessita ser flexível, pois é inviável de antemão estipular os circuitos procedimentais adequados ao desenvolvimento do processo estrutural, em face da mutabilidade do litígio estrutural, como identificado por Lon Fuller²¹.

Nessa quadra, é possível sintetizar algumas características da decisão estrutural como sendo bipartida, pois o conhecimento da questão controvertida, sempre dinâmica e em curso, não se resume à fase de certificação do Direito, sendo necessária também na execução a prolatação de decisões integrativas e em cascata; trata as partes como grupo ou com alguma abstração, interessada que está na capacidade delas de contribuir com a identificação do problema estrutural e das

²⁰ *Ibid.*

²¹ Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, *op. cit.*

possíveis soluções; preocupa-se com o contexto em que ocorrem as condutas lesivas mais do que com as próprias; não se dedica a identificar culpados, mas, sim, resultados alcançáveis; ciente da dificuldade de chegar a um termo, reconhece a necessidade de acompanhar a lide por longo tempo, buscando adequar-se a novos contextos²².

2.2 Litigância de massa, repetitiva, seletiva e ineficiente

Restou visto que, pelo menos após a Constituição de 1988, a “explosão de litigiosidade” aportou no Brasil, especialmente encaminhada por demandas repetitivas. Diante do crescimento exponencial de ajuizamento de ações individuais, com aumento do congestionamento, o sistema processual civil passou por reformas, pelo menos desde o ano de 1994. Após a Emenda Constitucional n. 45, de 2004, e a Lei n. 11.672, de 2008, os recursos extraordinário e especial passaram a ter aptidão de suspender a tramitação de recursos repetitivos até o pronunciamento definitivo do órgão julgador. Buscou-se uniformizar entendimentos, gerir o estoque e acelerar os julgamentos.

Sucedo que, como observado, elas não interferiram no volume de ações ajuizadas no período, tendo em 2018 uma média de quase dez casos cíveis novos por cem habitantes, ao passo que a dos países da OCDE é um pouco acima de dois casos²³. De fato, é de se concordar com Silveira quando, ao examinar as últimas reformas do sistema processual brasileiro, afirma que “as bases não se alteram, os *players* principais não são incomodados e tudo permanece estruturalmente igual, com algumas modificações cosméticas ocasionais”²⁴. Com efeito,

²² França, *op. cit.*

²³ OECD, *op. cit.*

²⁴ SILVEIRA, R. G. R. *Acesso à Justiça: o direito fundamental em um ambiente de recursos escassos*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 95.

não há dúvida de que o sistema brasileiro privilegia o processamento individualizado de lides, tendo havido bloqueios ao desenvolvimento de processamento coletivo das lides, como demonstra o veto presidencial ao art. 333 do CPC de 2015, a dificultar o acesso eficiente à Justiça²⁵.

Nesse contexto, verifica-se uma alta concentração de ações repetitivas no Brasil, seja na esfera da Justiça Federal, com ajuizamentos de ações para correção de saldo do FGTS, para devolução de expurgos inflacionários de planos econômicos, para correção de benefícios previdenciários etc., seja na esfera da Justiça Estadual, como são exemplos o questionamento de empréstimos consignados, o fornecimento de medicação ou a implementação de serviços públicos essenciais, a exemplo de energia elétrica e água.

Deveras, em sociedades de massa, as relações jurídicas são padronizadas, os bens e serviços são contratados a partir de modelos predefinidos pelo fornecedor e uma questão jurídica ou de fato tem aptidão de atingir milhares de pessoas. Além disso, o próprio ente público assume a função de promover serviços à coletividade, direta ou indiretamente, de modo que expede resoluções, aplica recursos, estabelece calendários de universalização e, enfim, implementa a política pública, com o fito de regular e modificar arranjos sociais e econômicos para o futuro, como identificado por Abram Chayes²⁶.

Sendo assim, quando no curso desses relacionamentos de fornecedor-consumidor e de Estado-cidadão ocorre falha, milhares de litígios, que na essência são coletivos, podem ser atomizados em lides individuais, de massa e repetitivas, quando a ofensa é persistente. Nesse sentido, caso esteja em jogo um dado, o volume de ações e a reiteração de ajuizamentos por longo período, elas passam a indicar a existência de um problema estrutural, conforme o sentido amplo

²⁵ REFOSCO, H. C. *Ação coletiva e democratização do acesso à Justiça*. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p.111.

²⁶ Chayes (1976 *apud* REFOSCO, *op. cit.* p.153).

apresentado neste manuscrito, uma vez que expressam um padrão de conduta que cria o estado de coisa indesejado.

Ocorre que apenas em poucos casos o litígio estrutural implica a propositura de processo estrutural, haja vista que raramente uma ação coletiva ou diversos processos individuais repetitivos apresentam pretensão de realizar uma transformação estrutural na realidade. Com efeito, os processos estruturais inerentemente são demorados, difíceis de serem impulsionados e exigem a conformação de múltiplos centros de interesses divergentes. Daí serem evitados por magistrados e legitimados coletivos²⁷.

Acontece que tal prática jurídica gera diversas falhas negativas ao Sistema de Justiça. De fato, os julgamentos atomizados favorecem a manutenção de desigualdades entre litigantes habituais e eventuais em suas posições estratégicas perante o Judiciário, notadamente porque não facilita a coesão entre os eventuais²⁸; examinam apenas fatores retrospectivos do problema, deixando passar a oportunidade de avaliar os vetores multipolares da execução do programa governamental, bem como de realizar juízos prospectivos²⁹; e, no mais, incentiva, no Brasil, a concorrência entre diferentes grupos sociais de litigantes eventuais na corrida por direitos sociais escassos providos pelo Estado, privilegiando aqueles com melhores condições de acesso à Justiça e agravando a desigualdade entre os próprios titulares do direito, em detrimento dos mais pobres³⁰.

Além disso, tal forma de julgamento traduz-se, ainda, em ineficiência do acesso à Justiça, na medida em que raramente a estrutura causadora do estado de coisas indesejado é afetada pelas inúmeras decisões extraídas em casos individuais e repetitivos.

²⁷ Vitorelli, *op. cit.*

²⁸ GALANTER, M. *Por que “quem tem” sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no Direito*. São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

²⁹ Chayes (1976 *apud* REFOSCO, *op. cit.* p. 154).

³⁰ Refosco, *op. cit.*

Deveras, em estudo comparado realizado em cinco países (Índia, Brasil, África do Sul, Indonésia e Nigéria), Brinks e Gauri demonstraram que o Judiciário brasileiro somente se saiu melhor que o da Nigéria no que tange aos impactos concretos das decisões no problema estrutural na área de direito à saúde³¹. Os outros países, com menos processos julgados, conseguiram alterar a vida de mais pessoas, dado que focaram aspectos gerais do problema, como falhas regulatórias ou deficiências prestacionais que envolviam toda a população, e não apenas o litigante eventual³².

3 ACESSO AO PROGRAMA LPT PELO JUIZADO ESPECIAL DE IRECÊ (BA)

Diante do referencial apresentado, avalia-se em concreto a prática judiciária até então desenvolvida pela 1ª Vara do Sistema dos Juizados Especiais da Comarca de Irecê (BA) diante da litigiosidade repetitiva em que consumidores de baixa renda, domiciliados em zona rural, buscam ter acesso ao fornecimento de energia elétrica, a ser fornecida por concessionária estadual de serviço público, responsável por executar o programa de universalização Luz para Todos, desenvolvido pelo Governo Federal.

3.1 Programa Luz para Todos (LpT)

A apreensão das características do litígio, na sua complexidade e conflituosidade, é uma dos primeiros passos para abordar problemas

³¹ Brinks e Gauri (2014 *apud* VITORELLI, 2022a, p. 73-74).

³² Vitorelli, *op. cit.*

estruturais em juízo. É, no mais, a primeira oportunidade de ouvir os diferentes grupos de interesse, dado seu caráter policêntrico. Nesse desiderato, forçoso reconhecer a necessidade de se inteirar do próprio programa governamental, pelos estudos técnicos e sem a intermediação do setor jurídico ou gerencial do agente executor, a concessionária de serviço público, para evitar ruídos.

O LpT é um programa de extensão do fornecimento de energia elétrica para residências situadas no meio rural, priorizando famílias de baixa renda, assentamentos rurais, comunidades indígenas e quilombolas, bem como escolas, postos de saúde e poços de água comunitários³³. Ele sucedeu o Programa Luz no Campo e tem como vantagem o arranjo financeiro que garante total gratuidade para o consumidor rural, sem prejuízo de manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão³⁴.

Não há dúvida de que se trata de um programa que busca satisfazer direito fundamental do cidadão, vinculado à política agrícola e fundiária que integra a Ordem Econômica e Financeira da Constituição Federal de 1988. De fato, conecta-se à valorização do trabalho humano, conforme ditames de justiça social, observando especialmente princípios de função social da propriedade, defesa do consumidor e redução das desigualdades regionais e sociais, consoante disposto no art. 170 da Constituição. No mais, o art. 175 da Carta também atribuiu ao Poder Público a prestação de serviço público adequado e módico³⁵.

³³ BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica*: manual de operacionalização para o período de 2018 a 2022. Brasília: MME, 2018a.

³⁴ CAMARGO, E. J. S. *Programa Luz para Todos*: da eletrificação rural à universalização do acesso à energia elétrica, da necessidade de uma política de estado. Dissertação (Mestrado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

³⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

Sucedeu que a eletrificação rural até o LpT, por suas características de baixo consumo e grandes distâncias de rede, era negada pela concessionária, sob a justificativa de priorizar os consumidores já conectados à rede ou que demandassem grande volume de energia, com empreendimentos que gerassem produção econômica. Assim, as concessionárias estavam autorizadas a cobrar do requerente de extensão rural pela obra, muito embora não houvesse essa exigência para o consumidor urbano. De fato, com a transferência para a iniciativa privada da atividade de infraestrutura ocorrida após a adoção do modelo liberal nos anos 1990, dificilmente os mais pobres teriam acesso ao serviço público³⁶.

Porém, após a crise de racionamento de energia elétrica de 2001, que desorganizou o equilíbrio financeiro das concessionárias, foi editada a Lei n. 10.438, de 2002, em cujo art. 14 passou a prever a gratuidade do serviço de expansão, conjugado com metas de universalização. No art. 13, criou um fundo para financiar as obras necessárias³⁷.

Observando as resoluções da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que tratam do LpT, notadamente as de n. 223, de 2003³⁸, e de n. 950, de 2021³⁹, nota-se que o Programa tem como características o envolvimento de uma intrincada rede de atores, como Ministério de Minas e Energia, Comitê Gestor Estadual, Agência Reguladora, Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, Eletrobrás, Concessionárias e Caixa Econômica Federal⁴⁰. De outra banda, observa-se uma contínua tentativa de universalizar o serviço, aumentando o quantitativo de beneficiados e prorrogando rotineiramente prazos de extensão. Isso, por um lado, mantém os financiamentos subsidiados para a extensão,

³⁶ Camargo, *op. cit.*

³⁷ BRASIL. *Lei n. 10.438*, de 26 de abril de 2002.

³⁸ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Resolução n. 223*, de 29 de abril de 2003.

³⁹ *Id. Resolução Normativa Aneel n. 950*, de 23 de novembro de 2021. [2021a]

⁴⁰ Brasil, *op. cit.*

mas, por outro, isenta as concessionárias de punição por descumprimento de metas, em prejuízo dos consumidores que já haviam realizado o pedido de instalação diante da meta anterior.

O fato é que, ao longo de quase vinte anos de vigência, o LpT, nos aspectos macro, mostrou-se eficiente, na medida em que atendeu mais de 16 milhões de pessoas até 2018.⁴¹ A meta inicial declarada era de atendimento a 10 milhões de famílias até 2015.⁴² No entanto, sob o aspecto micro, observam-se a formação de fila de beneficiários e pouco espaço de participação do consumidor no desenho da execução do programa, haja vista, por exemplo, a pouca representatividade do “Agente do LpT”, cuja atribuição é fazer a interface entre comunidade e Comitê Gestor Estadual.⁴³ Ademais, não se observam medidas de informação ao consumidor a respeito de prazos de implementação, apesar das diversas prorrogações.

Por tudo isso, é de se concluir que o LpT é um programa complexo, com a sucessão de diversas normas regulamentares e o envolvimento de muitos sujeitos, responsabilizáveis perante jurisdições distintas e com facilitada possibilidade de transferir responsabilidade. Daí, o consumidor mostra-se bastante vulnerável, notadamente porque a concessionária ora atua em concorrência, como no serviço de expansão de rede, ora atua como ente público, ao fiscalizar, autorizar e realizar a própria conexão do imóvel à rede elétrica.

3.2 Realidade local, do juizado e dos processos repetitivos

A 1ª Vara dos Juizados de Irecê (BA) abrange as cidades de Irecê, Ibititá, Jussara, Presidente Dutra e São Gabriel. A primeira tem uma população estimada pelo IBGE para 2022 de 74.050 pessoas, a

⁴¹ *Id.*, 2018b.

⁴² *Id.*, 2018a.

⁴³ Camargo, *op. cit.*; Brasil, *op. cit.*

segunda, 17.048, a terceira, 15.241, a quarta, 15.180, e a última, 18.785, totalizando mais de 140 mil pessoas⁴⁴.

Elas estão inseridas na mesorregião Centro-Norte da Bahia, com forte perfil agrícola. De fato, apesar de estarem no semiárido nordestino, têm solo fértil, de acordo com a Embrapa⁴⁵. No Território de Irecê predominam as pequenas propriedades agropecuárias, pois 66,3% dos estabelecimentos dispõem de áreas abaixo de 10 hectares, e existem 39,8 mil estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar, segundo o levantamento do Censo Agropecuário 2006 do IBGE⁴⁶. Daí que, nos anos 1990, a cidade de Irecê ficou conhecida como “capital do feijão”, dando nome de Estrado do Feijão à rodovia BA-052, e a cidade de Presidente Dutra, como “capital da pinha”.

Sucedem que as referidas cidades também são relativamente pobres, notadamente no setor rural. Em 2020, o salário médio mensal em Irecê, por exemplo, era de 1,7 salário-mínimo, e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 19,6%. De outra banda, o PIB *per capita* de Ibititá, em 2019, foi de R\$ 7.491,39, situando-se na 347ª posição em relação aos 417 municípios baianos. Essa situação repete-se nos demais municípios da comarca⁴⁷.

Dessa forma, é de se concluir que há significativa procura da população pelo serviço de expansão da energia elétrica para imóveis rurais, muito embora não tenham sido encontrados dados gerais para este manuscrito. Porém, isso se deduz dos números que foram extraídos do sistema Projudi, que atende aos Juizados do Tribunal de Justiça da Bahia.

⁴⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

⁴⁵ EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Mapa de solos do Brasil. *Geoinfo*, 4 nov. 2020.

⁴⁶ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Território de Irecê: plano territorial de desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: CDSTI/MDA, 2010; BAHIA. Secretaria do Desenvolvimento Rural da Bahia. *Território de identidade: Irecê — perfil sintético*. Salvador: SDR/BA, 2015.

⁴⁷ IBGE, *op. cit.*

A Coelba, concessionária de energia elétrica da Bahia, é o terceiro maior litigante da 1ª Vara dos Juizados de Irecê, ficando atrás apenas de duas empresas bancárias. De fato, ela foi demandada em 3.449 ações no período de 2011 a 2022. No ano de 2021, foram distribuídas 300 ações, tendo havido 650 ações em tramitação em dezembro de 2021. Destas ações ativas, 450 referiam-se a ligação de energia elétrica, de acordo com localizadores inseridos por inteligência artificial. A temática representa 69% das ações desse litigante habitual.

De outra banda, 47 ações foram localizadas com a temática “Luz para Todos”, número alcançado também pela leitura de palavras-chave contidas nas peças do processo judicial, realizada pela inteligência artificial do Projudi. Assim, observa-se a persistência do problema, muito embora o Judiciário já tenha se posicionado reiteradamente sobre o estado de coisa indesejada, pelo menos ao longo de dez anos.

Com relação ao processamento das lides atomizadas, o exame da realidade da 1ª Vara dos Juizados no período analisado demonstrou que a concessionária ré falhou com o consumidor em diversos aspectos na execução do LpT. De fato, constatou-se elevado período de atraso no cumprimento da ordem judicial, mesmo após a estipulação em geral de 120 dias para cumprimento espontâneo, padrão extraído dos demais prazos previstos nas Regras de Prestação do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica, atualmente a Resolução Normativa Aneel n. 1.000 de 2021⁴⁸.

Daí decorre que a prática adotada foi a de aplicação de severas astreintes, tendo em vista que em regra se aplicou à época multa de um salário-mínimo por dia de atraso, limitado, inicialmente, ao teto de quarenta salários-mínimos previsto na Lei dos Juizados. Porém, mesmo assim, foi comum o retorno do consumidor ao processo para buscar a majoração da multa, o que geralmente foi deferido, com a

⁴⁸ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Resolução Normativa Aneel n. 1.000, de 7 de dezembro de 2021*. [2021b]

reabertura do prazo. Verificaram-se situações, inclusive, em que, após diversas prorrogações do prazo estipulado pelo juízo para cumprimento da obrigação de fazer, a Coelba chegou a ser multada em quase R\$ 700.000,00.

Em confronto com as referências apresentadas, nota-se que a prática jurídica adotada no tratamento da lide repetitiva em exame não foge do padrão de julgamentos atomizados ou a conta gotas narrado pela doutrina referenciada. Dessa forma, essa prática, também no caso em exame, manteve a desigualdade do litigante habitual, que recorrentemente conseguiu prorrogar o prazo de cumprimento da meta de universalizar o serviço nas cidades da comarca; dificultou a coesão dos litigantes eventuais, pois foram tratados apenas como indivíduos; não avaliou os vetores multipolares da execução do programa governamental, focado que esteve nos fatos já ocorridos; privilegiou apenas os que conseguiram acessar a Justiça; e, finalmente, revelou-se ineficiente, porque, apesar de ter julgado reiteradas vezes a questão, o problema estrutural persistiu impactando outros consumidores.

4 JUIZADOS, LIMITAÇÕES E POSSIBILIDADES DE MEDIDAS ESTRUTURAIS

Os juizados especiais, desenvolvidos no movimento de ampliação do acesso à Justiça, foram estruturados para examinar causas de menor complexidade, diante das quais simplificaria os procedimentos e facilitaria o ingresso de pessoas que até então não tinham condições financeiras para contratar advogado. Assim, não há dúvida da impossibilidade jurídica de haver tramitação nos juizados de um processo coletivo estrutural, com todas as suas características. Mas, ao que parece, nada impede que algumas medidas estruturais sejam adotadas em juizados, desde que compatíveis com suas peculiaridades.

4.1 Limitações dos juizados em problemas estruturais

Observando a Lei n. 9.099, de 1995, fácil é identificar os critérios que orientam os processos em trâmite nos juizados. Alguns deles são frontalmente incompatíveis com as lides estruturais, a exemplo da simplicidade e da celeridade⁴⁹. No mais, as restrições legais quanto aos sujeitos ativos e à produção de prova complexa nesse microsistema também as bloqueiam.

Com efeito, “o procedimento do Juizado Especial deve ser simples, natural, sem aparato, franco, espontâneo, a fim de deixar os interessados à vontade para exporem seus objetivos”⁵⁰. De fato, a simplicidade do procedimento contrapõe-se aos formalismos, que inibem o acesso à Justiça por pessoas mais humildes, mas também o tornam menos complexo, com concentração de fases processuais. Verifica-se que esse princípio conflita com o imperativo dos processos estruturais de haver um rito mais robusto que garanta um exame aprofundado do engenhoso problema.

De outro lado, a simplificação processual termina por promover sua celeridade, sem prejudicar as garantias, dado que as restrições são compatíveis com a singeleza de como o caso foi posto pelas partes. Nesse sentido é que há restrição do valor da causa, do tipo de ação, bem como limitação à produção de provas complexas. Assim, choca-se com a necessidade de manter o processo estrutural ativo durante longo tempo para acompanhar a reestruturação do estado de coisas indesejado.

No que tange ao sujeito ativo, a Lei n. 9.099/1995 também restringe a legitimidade apenas àqueles previstos no art. 8º. Dessa maneira, os legitimados coletivos não podem ingressar com ações nesse

⁴⁹ BRASIL. *Lei n. 9.099*, de 26 de setembro de 1995.

⁵⁰ TOURINHO NETO, F. C.; FIGUEIRA JÚNIOR, J. D. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais*: comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 68.

microssistema. Ademais, não é permitida a intervenção de terceiro nem de assistência, na forma do art. 10⁵¹. Assim, colide com a realidade dos processos estruturais, que geralmente são acompanhados por técnicos e especialistas da área da ciência relacionada com o problema estrutural.

Nota-se, pois, que, mesmo diante de lides repetitivas que tragam em seu bojo questões de fundo estruturais, os juizados especiais têm fortes restrições para adotar medidas em algum ponto estruturais, haja vista sua estrutura e a peculiaridade do processo sumário, de maneira que ficam mais vulneráveis à alta litigiosidade do que outras instâncias judiciais.

4.2 Possibilidades dos juizados em medidas estruturais

Os juizados, porém, caracterizam-se por outros critérios que, de certa forma, autorizam o juiz gestor a adotar medidas estruturantes que possam vir a contribuir com a molecularização de demandas repetitivas perante o Judiciário. Nesse sentido, ressaltam-se os instrumentos de negócio jurídico processual, cooperação judiciária, o centro de inteligência e a inteligência artificial, quando compatíveis com as características dos juizados.

O negócio jurídico processual está previsto no art. 190 do Código de Processo Civil e permite que as partes estipulem mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa⁵². Ademais, torna-se possível a fixação de calendário para prática de atos processuais, dispensando intimações. Nota-se que tal instrumento, que se afasta do modelo adversarial em direção ao colaborativo, concede uma elasticidade ao procedimento que se coaduna com a consensualidade, altamente recomendada para os processos estruturais. De fato, diante

⁵¹ Brasil, *op. cit.*

⁵² *Id.* Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015.

da complexidade e da multipolaridade do problema estrutural, a possibilidade de ajuste do rito processual é bastante adequada⁵³.

Não se vislumbra, em princípio, incompatibilidade de aplicação de tal instituto nos processos sumaríssimos. Muito embora possa ir de encontro à celeridade, fato é que a conciliação das partes também é valorizada nos juizados especiais. Assim, diante de processos individuais que trazem como questão de fundo problemas estruturais, como a execução do Programa LpT, nada impede que elas negociem a produção de prova mais complexa ou examinem em conjunto outros modos viáveis de implementar a solução adequada ao problema, pois vinculadas à especificidade da causa.

No caso em exame, imagine-se, por exemplo, a reunião dos consumidores litigantes para organizar a fila de extensão de rede, em colaboração da concessionária, em audiência pública promovida pelos juizados. Daí que, durante o calendário de execução, as ações judiciais poderiam ficar suspensas, permitindo que a força de trabalho do órgão fosse redirecionada para outras lides. Por outro lado, haveria um controle dos próprios cidadãos a respeito da priorização de instalações elétricas, o que não é alcançado com mera determinação da obrigação de fazer, como se pratica atualmente. Visando ao futuro, como recomenda o processo estrutural, nada obsta que a concessionária aceite melhorar seus canais de comunicação e aperfeiçoar as informações que presta para os usuários.

O segundo instrumento é a cooperação judiciária nacional, prevista no art. 67 do CPC⁵⁴, cujas diretrizes foram estipuladas pelo Conselho Nacional de Justiça na Resolução n. 350, de 2020. Ela estipula o dever de colaboração entre os órgãos do Judiciário, autorizando a reunião de processos, a prestação de informações e a formulação de

⁵³ Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, *op. cit.*

⁵⁴ Brasil, *op. cit.*

atos concertados entre os juízes cooperantes⁵⁵. Destaca-se que tais atos podem servir para facilitar a obtenção de prova, execução de decisões, centralização de processos repetitivos, entre outras tarefas. A referida resolução, no mais, prevê a cooperação interinstitucional com instituições estranhas ao sistema de justiça, para contribuir com o Judiciário (art. 1º, II). A respeito dos atos concertados, a norma do CNJ autoriza acordos entre os juízes para definir competência relativa sobre questões de algum modo relacionadas, bem como para facilitar a efetivação de medidas referentes a práticas consensuais de resolução de conflitos (art. 6º).

Nota-se que tais medidas não são, em abstrato, incompatíveis com os juizados, notadamente porque homenageiam a economia processual desejada pela Lei n. 9.099/1995 e favorecem a eficiência da prestação jurisdicional. Devem, porém, ser moduladas no caso concreto, a fim de que não prejudiquem a simplicidade e a celeridade esperadas dos processos que tramitam neste sistema. Dessa forma, em processos repetitivos que envolvam problemas estruturais, é possível que juizados distintos acordem em reunir processos em uma só unidade, para aproveitar, por exemplo, a *expertise* do juiz e a eficiência dos servidores, agora especializados em um tema, que, por sua complexidade, não seria de fácil compreensão. Ademais, nada impede que preste informações a outro juízo⁵⁶.

A respeito do Programa LpT, por exemplo, vislumbra-se a possibilidade de firmar cooperação interinstitucional com os diversos órgãos que integram sua estrutura operacional, mas que não se apresentam em juízo. Assim, o Comitê Gestor Estadual, responsável por acompanhar a execução física e financeira das obras nos estados, poderia firmar cooperação para receber e encaminhar informações

⁵⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020*. [2020a].

⁵⁶ DIDIER JR., F. *Cooperação judiciária nacional: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro* (arts. 67–69, CPC). 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

ao juízo, com o fim de melhor organizar a fila de beneficiários, inclusive para as execuções futuras. De fato, os juizados, ao receber reclamações dos consumidores, podem contribuir com a fixação de metas e prioridades do programa, dado que detêm informações sobre os seus gargalos. No mais, poderiam, ainda, celebrar cooperação com os próprios “Agentes do LpT”, para fortalecê-los estruturalmente, com o fito de melhor desempenhar suas funções, notadamente a de recolher e repassar informações dos municípios ao Comitê Gestor Estadual.

Ainda que não seja diretamente uma cooperação interinstitucional, a previsão do art. 139, X, do CPC, que estabelece a incumbência do juiz de oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e outros legitimados coletivos para avaliarem a necessidade de abrir inquérito civil ou de propor ação coletiva, quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, também se mostra um instrumento viável de ser aplicado no sistema dos juizados⁵⁷. Com efeito, é perante eles que grande parte do volume de ações repetitivas são apresentadas, tendo aptidão de identificar a partir daí a existência de um litígio estrutural subjacente àquelas demandas individuais.

O terceiro instrumento é o Centro de Inteligência do Poder Judiciário, instituído pelo CNJ na Resolução n. 349, de 2020, que busca identificar demandas repetitivas para propor tratamento adequado⁵⁸. Ele tem competência para prevenir o ajuizamento dessas demandas com a identificação da causa geradora do litígio, com possível utilização de autocomposição ou encaminhamento da solução na seara administrativa. Ademais, tem incumbência de reunir informações sobre a repercussão econômica, política, social ou jurídica da questão legal que se repete nos processos judiciais. Por fim, mas não apenas, também lhe cabe articular conciliações interinstitucionais, inclusive de segmentos distintos do Judiciário.

⁵⁷ Brasil, *op. cit.*

⁵⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020.*[2020b].

Verifica-se que o juizado pode contribuir com os centros de inteligência, notadamente servindo para identificar e ressoar o litígio que se mostrou estrutural após a reiteração de demandas individuais. Daí que a unidade estadual do centro, reunindo informações daquela situação diante de todos os juizados da circunscrição, teria mais força persuasiva para motivar os envolvidos no litígio policêntrico, que, aliás, costumam envolver litigantes robustos, a regular e modificar a estrutura do problema para o futuro. De fato, um órgão vinculado diretamente à presidência do tribunal tem melhores condições de interagir com a própria direção de grandes empresas ou de órgãos públicos que não integram o Judiciário.

No Programa LpT, por exemplo, o Centro de Inteligência, caso identifique que a solução da questão envolve não apenas a empresa concessionária ou o Comitê Gestor Estadual, terá, possivelmente, de interagir com a Aneel, o MME ou a Caixa, entidades federais, o que demanda cooperações até mesmo entre Justiças distintas. De outra banda, caso visualize a provável necessidade de acompanhar e corrigir falhas no próprio desenho ou na execução do programa, com soluções não jurisdicionais, igualmente será preciso envolver instituições que tenham maior abrangência territorial e institucional. Portanto, o Centro de Inteligência revela-se uma valiosa organização para colher informações de juizados e propor tratamento adequado às demandas repetitivas, notadamente quando estruturais.

Por fim, o quarto instrumento é a inteligência artificial (IA). Deveras, diante da explosão de litigiosidade, muito dificilmente o corpo de funcionários do Judiciário dará vazão às lides repetitivas sem considerar o auxílio dos profissionais e investimento em tecnologia da informação. Com o processo tramitando em plataforma digital, tal área teve potencializadas suas funcionalidades, seja para recolher e tratar informações, seja para encaminhar propostas de decisões judiciais ou disparar avisos aos interessados. A IA vai além, pois sua programação

e seu algoritmo permitem que o sistema extraia padrões ao longo da execução das tarefas e proponha automaticamente novas soluções⁵⁹.

Nos juizados, a IA ganha protagonismo, dado que a tramitação processual mais enxuta favorece a realização de teste iniciais de sistemas, tanto que eles “funcionaram como verdadeiras incubadoras para o desenvolvimento do sistema de processo eletrônico”⁶⁰. Por outro lado, os juizados tornam-se mais eficientes ao coletar e analisar uma gigantesca quantidade de dados, por meio de sistemas como o Processamento de Linguagem Natural, que analisa textos e extrai informações, dando-lhes significado a partir do contexto, com auxílio da *machine learning*. Em lides repetitivas, tal capacidade é valiosa, mormente porque não é difícil identificar padrões entre elas⁶¹.

No caso do Programa LpT, por exemplo, a própria 1ª Vara dos Juizados de Irecê realizou filtragem nos seus processos, tendo sido identificados os processos que tratam da temática com pesquisa automática nos textos das petições iniciais. De fato, depois de uma pesquisa pessoal, foram identificadas palavras-chave e, após testes de validação, criaram-se linhas de programação para que o robô rodasse em todos os processos judiciais da unidade. Como resultado, o sistema etiquetou todos os processos em que foram encontradas aquelas palavras, tornando mais eficiente o trabalho de busca e agregação das demandas repetitivas. Assim, facilita a movimentação em conjunto e a padronização de instrução e julgamento. Ademais, otimiza a consulta de dados, obtendo informações como localização do imóvel, ramal de rede elétrica mais próxima e sua capacidade, de maneira a contribuir com o tratamento adequado da demanda e com a possível organização da fila de beneficiários.

⁵⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Inteligência artificial na Justiça*. Brasília: CNJ, 2019.

⁶⁰ PINHO, L. O.; MONTEIRO, L. P. Plataforma digital do Poder Judiciário e acesso à Justiça 5.0: o futuro do Processo Eletrônico Judicial. *Revista Eletrônica do CNJ*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 95–110, jan./jun. 2022. p. 99.

⁶¹ Pinho e Monteiro, *op. cit.*

5 CONCLUSÃO

Diante da constatação de que as reformas processuais por que passou o Poder Judiciário não foram suficientes para reduzir a alta litigiosidade que persiste no Brasil, buscou-se examinar até que ponto a prática judiciária desenvolvida em juizados especiais para resolver lides repetitivas pode ser melhorada com as ferramentas comumente utilizadas em processos estruturais.

Nesse desiderato, a investigação iniciou-se com o retorno ao ponto de encontro entre o movimento de acesso à Justiça e as demandas estruturais, notadamente nos Estados Unidos de 1954, para permitir a compreensão da “explosão de litigiosidade”, que começou a ser verificada no Brasil a partir da década de 1990. Sucede que esse fenômeno não se traduziu em resultados para a sociedade, possivelmente porque a prática atual trata as lides repetitivas como processos que envolvem interesses meramente individuais.

No entanto, a litigância repetitiva muitas vezes é apenas um meio disponível ao cidadão para expressar o litígio estrutural pelo qual está passando a própria coletividade em que ele está inserido. Daí que se passaram a visitar os conceitos e características daquilo que se entende por problema estrutural, demanda e decisão estrutural, com o fito de extrair aprendizagem útil para enfrentar as consequências prejudiciais da litigância de massa.

De fato, além de colocar em risco de colapso o próprio Sistema de Justiça, com elevado congestionamento de ações judiciais, restou apurado que a litigância repetitiva se mostra ineficiente e produz desigualdades, notadamente entre aqueles que acessam a Justiça e os que assim não o fazem, apesar de ter direito de fazê-lo, dado que também sofrem os efeitos, por exemplo, da execução insatisfatória de uma política pública.

Em sequência, passou-se a examinar um programa em específico, o Luz para Todos, desenhado pelo Governo Federal, mas executado por concessionária estadual, haja vista que, no curso de sua implementação, está a gerar, pelo menos nas cidades que integram a Comarca de Irecê (BA), diversas ações judiciais, em tramitação na 1ª Vara dos Juizados. No mais, observou-se qual a prática que essa unidade judiciária adotou diante das lides repetitivas, tendo concluído que não se diferenciava do padrão apurado pela doutrina, inclusive no que tange aos efeitos negativos.

Por isso, buscou-se verificar quais eram as limitações e possibilidades que os juizados especiais tinham de se valer de ferramentas ordinariamente veiculadas em processos estruturais. De fato, constatou-se que os critérios de simplicidade e celeridade restringem a apuração pelos juizados de problemas estruturais, mas que instrumentos como o negócio jurídico processual, a cooperação judiciária, o centro de inteligência e a inteligência artificial poderiam ser utilizados, a fim de que se concedesse um resultado mais eficiente às lides repetitivas que expressassem esse litígio coletivo e complexo.

Daí foram formuladas propostas satisfatórias ao longo do último item deste manuscrito, sendo apenas o embrião de uma pauta de estudos que pode vir a ser realizada por todos aqueles que se preocupam não só em “assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos”, mas também em “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”, consoante previsto nos objetivos 7 e 16 da Agenda ONU 2030⁶².

⁶² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015, p. 18-19.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Resolução Normativa Aneel n. 950, de 23 de novembro de 2021*. Estabelece regras para o acompanhamento e a fiscalização dos planos de universalização dos serviços de distribuição de energia elétrica e dá outras providências. Brasília: Aneel, 2021a. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-aneel-n-950-de-23-de-novembro-de-2021-363510929>. Acesso em: 17 out. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Resolução Normativa Aneel n. 1.000, de 7 de dezembro de 2021*. Estabelece as Regras de Prestação do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica; revoga as Resoluções Normativas ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010; nº 470, de 13 de dezembro de 2011; nº 901, de 8 de dezembro de 2020 e dá outras providências. Brasília: Aneel, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-aneel-n-1.000-de-7-de-dezembro-de-2021-368359651>. Acesso em: 17 out. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Resolução n. 223, de 29 de abril de 2003*. Estabelece as condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica visando ao atendimento de novas unidades consumidoras ou aumento de carga, regulamentando o disposto nos arts. 14 e 15 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e fixa as responsabilidades das concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica. Brasília: Aneel, 2003. Disponível em: https://www.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/mme_res2003223.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

BAHIA. Secretaria do Desenvolvimento Rural da Bahia. *Território de identidade: Irecê* — perfil sintético. Salvador: SDR/BA, 2015.

Disponível em: http://www.portalsdr.ba.gov.br/intranetsdr/model_territorio/Arquivos_pdf/Perfil_Irece.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL.Ministério de Minas e Energia. *Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica: manual de operacionalização para o período de 2018 a 2022*. Brasília: MME, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/destaques/programa-de-eletrificacao-rural/normativos/arquivos/manual-lpt-2018-a-2022.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

_____.Ministério de Minas e Energia. *Luz Para Todos completa 15 anos com 16 milhões de brasileiros beneficiados*. Notícias, 16 nov. 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/luz-para-todos-completa-15-anos-com-16-milhoes-de-brasileiros-beneficiad-1>. Acesso em: 27 jul. 2022.

_____. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 8 out. 2022.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Território de Irecê: plano territorial de desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: CDSTI/MDA, 2010. Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio050.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022.

_____. *Lei n. 11.672, de 8 de maio de 2008*. Acresce o art. 543-C à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 — Código de Processo Civil, estabelecendo o procedimento para o julgamento de recursos repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11672.htm. Acesso em: 17 out. 2022.

_____. *Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 17 out. 2022.

_____. *Lei n. 10.438, de 26 de abril de 2002*. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10438.htm. Acesso em: 17 out. 2022.

_____. *Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm#:~:text=Dispõe%20sobre%20os%20Juizados%20Especiais%20Cíveis%20e%20Criminais%20e%20dá%20outras%20providências. Acesso em: 17 out. 2022.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 out. 2022.

CAMARGO, E. J.S. *Programa Luz para Todos: da eletrificação rural à universalização do acesso à energia elétrica, da necessidade de uma política de estado*. Dissertação (Mestrado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2021*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

_____. *Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020*. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182611202011035fa1a0c3a36f6.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020*. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020b. Disponível em: <http://atos/atos.cnj.jus.br/files/original131706202010285f996f527203d.pdf>. Acesso em: 16 out. 2022.

_____. *Inteligência artificial na Justiça*. Brasília: CNJ, 2019.

DA ROS, L. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. *Newsletter. Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil*, Curitiba, v. 2, n. 9, p. 1–15, 2015. Disponível em: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

DIDIER JR., F. *Cooperação judiciária nacional: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro (arts. 67–69, CPC)*. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. p. 459–492.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA.

Mapa de solos do Brasil. *Geoinfo*, 4 nov. 2020.

Disponível em: http://geoinfo.cnps.embrapa.br/layers/geonode%3ABrasil_solos_5m_20201104. Acesso em: 29 jul.2022.

FRANÇA, E.P. C. Resposta simples para problemas complexos? Processos estruturais e a proteção equitativa dos direitos fundamentais. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.p. 399–422.

GALANTER, M. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37–49, jan./jun.2015. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/6/12>. Acesso em: 17 out. 2022.

_____. *Por que “quem tem” sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no Direito*. São Paulo: FGV Direito SP, 2018. (Coleção Acadêmica Livre). Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/25816/Por%20que%20%27quem%20tem%27%20sai%20na%20frente.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 out. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 27 jul.2022.

JUNQUEIRA, E.B. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, São Paulo, v. 9, n. 18, p. 389–402, 1996. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2025/1164>. Acesso em: 17 out. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *OECD Economic Surveys: Brazil 2020*. Paris: OECD, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *ONU*. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

PALUMBO, G.*et al.* The economics of Civil Justice: new cross-country data and empirics. *OECD Economics Department Working Papers*, Paris, n. 1060, 2013. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k41w04ds6kf-en.pdf?expires=1666020179&id=id&accname=guest&checksum=4AE5A39C3317F300912D551217BEC9F2>. Acesso em: 17 out. 2022.

PINHO, L.O.; MONTEIRO, L. P. Plataforma digital do Poder Judiciário e acesso à Justiça 5.0: o futuro do Processo Eletrônico Judicial. *Revista Eletrônica do CNJ*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 95–110, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/222/156>. Acesso em: 17 out. 2022.

PINTO JR., M.E. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 14, n. 1., p. 27–48, jan./abr.

2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/74837/71670>. Acesso em: 17 out. 2022.

REFOSCO, H.C. *Ação coletiva e democratização do acesso à Justiça*. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

SANTOS, B. S. Introdução à sociologia da administração da Justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 21, p. 11-37, 1986.

_____. *Para uma revolução democrática da Justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVEIRA, R. G.R. *Acesso à Justiça: o direito fundamental em um ambiente de recursos escassos*. São Paulo: Almedina, 2020.

TOURINHO NETO, F.C.; FIGUEIRA JÚNIOR, J.D. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais: comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

VITORELLI, E. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODVIVM, 2022a. p. 351–398.

_____. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022b.

ZAVASCKI, T.A. *A tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM DEMANDAS ESTRUTURAIS: O CASO DA RODOVIA PI 245

MARIANA MARINHO MACHADO¹

RESUMO

O presente artigo apresenta a demanda estrutural ocorrida em ação judicial movida pelo Ministério Público na comarca de Itainópolis, no estado do Piauí, no tocante à necessidade de reforma e reparação na Rodovia PI 245 (Rodovia Juscelino Kubitschek) e ao importante papel da audiência pública como técnica de *town meeting* para conciliar, negociar e mediar as partes em busca de uma solução dialógica para o litígio.

Palavras-chave: Demanda estrutural. Audiências públicas. Ministério Público. Poder Judiciário. Diálogo. Processo estrutural.

ABSTRACT

This article presents the structural demand that occurred in a lawsuit filed by the Public Ministry in the city of Itainópolis, in the Brazilian state of Piauí, regarding the need for reform and repair on Highway PI 245 (Juscelino Kubitschek Highway) and the importance of the “town meeting” technique to conciliate, negotiate and mediate the parties in search of a dialogic solution to the dispute.

Keywords: Structural demand. Public audience. Public Ministry. Court of Justice. Dialogue. Structural process.

¹ Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. Pós-graduada em Direito do Estado. Pós-graduada em Direito: Gestão Judiciária (MBA) pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestranda no Mestrado Profissional da Enfam. Formadora pela Enfam.

1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário brasileiro é cada dia mais atribulado com questões complexas que exigem do órgão julgador, para a resolução adequada do litígio, não só realizar a mera aplicação da lei ao caso concreto, mas, também, analisar e construir um ambiente democrático e colaborativo para a solução da lide.

Desta forma, é necessário seguir um modelo de condução do processo de forma dialógica, democrática e participativa, na qual o Poder Judiciário é retirado de uma posição de autocontenção e passa a realizar o direito de forma a buscar a construção conjunta de soluções jurídicas adequadas para cada caso concreto.

O Magistrado torna-se agente do poder que, a partir da adequada interpretação da lei e do controle de sua constitucionalidade, tem o dever de definir os litígios, fazendo valer os princípios constitucionais de justiça e direitos fundamentais².

Nesta linha de processos complexos que exigem uma condução dialógica, em etapas e com participação ativa de todos os envolvidos, encontram-se os processos estruturais. Os processos estruturais são aqueles em que há um estado de desconformidade dos direitos, pautado em um problema estrutural na sociedade, geralmente na seara pública, em que é necessária a intervenção do Poder Judiciário para retomar um estado das coisas ideais. Desta forma, nas demandas estruturais, busca-se corrigir falhas estruturais visando concretizar políticas públicas, direitos constitucionais fundamentais ou litígios complexos.

A origem dos processos estruturais advém do Sistema de Justiça norte-americano, que, de forma experimentalista, entre os anos de 1953 e 1969, na Civil Rights Court, julgou casos que caminham até os dias atuais, como o famoso caso *Brown v. Board of education of Topeka*³.

² Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2020) *apud* ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. Felix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 15.

³ Arenhart, Osna e Jobim, *op. cit.*, p. 18.

Há, nos litígios estruturais, segundo Edilson Vitorelli (2018), uma estrutura burocrática usualmente de natureza pública que enseja litígios de interesse coletivo.

A questão central é que nos litígios estruturais se exige toda uma construção dialógica e negociada para que seja realizada a reestruturação pretendida, visando, assim, à efetividade prospectiva e real do processo, não somente do ponto de vista teórico. As demandas estruturais buscam assim a implementação de decisões prospectivas para que haja uma reestruturação com a expedição de decisões em cascata visando adequar a demanda às situações fáticas existentes em cada momento processual⁴.

No presente artigo, analisou-se a demanda estrutural decorrente do processo judicial tombado sob o n. 0000288-72.2018.8.18.0055⁵, que tramitou em primeiro grau de Jurisdição na Vara Única da comarca de Itainópolis (PI). A ação tratava da necessidade de recuperação da Rodovia PI-245, chamada de Rodovia Juscelino Kubitschek, em que as péssimas condições de tráfego violavam direitos fundamentais da coletividade, sendo realizada audiência pública na qual o diálogo se mostrou de suma importância para o deslinde positivo na ação.

2 O CASO EM CONCRETO DA RODOVIA PI 245

No caso da Rodovia PI 245, o Ministério Público do Estado do Piauí instaurou o procedimento extrajudicial através de Inquérito Civil com

⁴ Interessante é o posicionamento trazido por Edilson Vitorelli no artigo “Levando os conceitos a sério: Processo Estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças (2018 p.07), que ressalta: “Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro”.

⁵ PIAUÍ. Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. Processo Judicial Eletrônico nº0000288-72.2018.8.18.0055. Vara única da comarca de Itainópolis. DOJ 29.08.2019.

o objetivo de investigar as condições de trafegabilidade e recuperação de um trecho de 39 quilômetros da rodovia que interliga os municípios de Picos e Itainópolis, além de ser esta rodovia importante elo para as capitais de Brasília, Fortaleza e demais cidades que se situam ao longo da rodovia, tendo grande fluxo de veículos e pessoas cotidianamente.

No bojo do Inquérito Civil, o Ministério Público requisitou informações e documentos das prefeituras das cidades no entorno da rodovia e, também, do Departamento de Estradas e Rodagens do Piauí (DER-PI), visando constatar os prejuízos causados pela má conservação da rodovia ante a imprescindibilidade desta para o tráfego de pessoas, estudantes, ambulâncias e outros veículos indispensáveis no auxílio de locomoção da população.

Fora ressaltada a violação ao direito de ir e vir inserto no art. 5º, XV, da Constituição Federal, vez que, para a consecução deste direito fundamental, é imprescindível um sistema viário adequado, além de ser obrigação do estado do Piauí, por meio do DER-PI, oferecer aos cidadãos-contribuintes estradas seguras e com piso em condições de tráfego regular⁶.

Na ação, o Parquet trouxe documentos demonstrando que havia sido firmado um contrato entre o estado do Piauí e uma construtora prevendo a realização das obras de recapeamento e recuperação da rodoviária com prazo de 240 dias para a conclusão dos trabalhos, tendo ocorrido o início da execução em setembro de 2017.

Todavia, a construtora contratada suspendeu os trabalhos de forma inesperada em dezembro de 2017, retirando todo o maquinário do canteiro de obras de forma abrupta e sem qualquer comunicação prévia. Salientou, ainda, a exordial, que, mesmo tendo perpassado um prazo superior a seis meses, a obra nunca foi retomada.

⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 3 ago. 2022.

Assim, o Ministério Público, em sede extrajudicial, realizou tratativas visando a uma composição civil entre os envolvidos⁷, vez que a empresa ganhadora do contrato alegava que a paralisação da obras ocorreu por falta de pagamento dos valores que haviam sido firmados em sede de licitação. Todavia, em que pesem os esforços do órgão ministerial, as tratativas extrajudiciais não lograram êxito, tendo sido ajuizada a Ação Civil Pública (ACP).

No ajuizamento da ACP, o Parquet fundamentou os seus pedidos alegando que caberia aos requeridos, o estado do Piauí e o Departamento de Estradas e Rodagens do Piauí, o cumprimento do dever de conceder aos cidadãos a possibilidade de trafegabilidade, em atendimento aos direitos fundamentais à vida, à segurança e à propriedade e, ainda, em atendimento ao art. 23, XII, também da Constituição Federal, que prevê ser da competência concorrente dos entes federados o estabelecimento e a implementação da política de educação para a segurança do trânsito, sendo responsáveis, também, pela implementação e pelo funcionamento do sistema viário no território nacional, conforme o Código de Trânsito Brasileiro.

Assim, foi requerida a concessão da tutela provisória de evidência e urgência para obrigar os requeridos a retomarem as obras de recuperação da PI 245, com pedido de arbitramento de multa diária em caso de descumprimento das providências determinadas.

A antecipação de tutela provisória foi concedida com o reconhecimento da legitimidade do Ministério Público em propor a ACP

⁷ Interessante reflexão Vitorelli faz em relação ao papel do Ministério Público nas demandas estruturais em sede extrajudicial, salientando que um inquérito civil acerca de uma demanda estrutural é mais complexo, tendo em vista que “o litígio estrutural não depende, em vários casos, da apuração de um fato. Ele depende da compreensão das interfaces desse fato com o contexto da sua ocorrência, para permitir o desenvolvimento de uma estratégia de resolução do problema. É aí que está a dificuldade sobretudo em decorrência do caráter policêntrico desses litígios. Quando se altera um eixo da política, outros setores são impactados. Quando se aumentam recursos para a educação, vão faltar para assistência social, a saúde ou o lazer. Não há soluções simples para casos complexos” (VITORELLI, 2022. p. 154).

em prol do interesse coletivo, além de se verificar no caso em concreto a fumaça do bom direito e o perigo da demora.

A fumaça do bom direito foi comprovada pelas alegações constantes na petição inicial, demonstrando as péssimas condições da via, sendo o pleito instruído com fotografias, reportagens e abaixo-assinado da população, que revelavam os reflexos irradiados e danos causados.

Já o perigo da demora evidenciou-se tendo em vista que a permanência desta situação se agravava com o passar do tempo, ante a ocorrência de morte de cidadãos, danos aos imóveis vizinhos, danos econômicos, por ser a estrada importante elo entre cidades para o comércio, e, ainda, insegurança, na medida em que ladrões aproveitavam as faltas de condições da pista para efetuar assaltos.

Entendendo que os fundamentos enunciados eram pertinentes ao caso concreto, amparado em direito difuso de locomoção de uma coletividade abrangida pela dimensão geográfica que abarcava a rodovia, foi concedida a tutela de urgência requerida, determinando aos réus a obrigação que retomassem no prazo máximo de 30 (trinta) dias as obras de recuperação da PI-245 (Rodovia Juscelino Kubitschek), realizando obras de recuperação, recapeamento, sinalização, drenagem, recomposição de acostamentos, com prazo máximo de 180 dias para a conclusão das obras, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00.

Todavia, mesmo com a concessão da tutela *in limine*, as obras não foram retomadas no prazo fixado pelo Poder Judiciário, buscando-se, assim, vias de concretização do mandamento judicial.

O interessante é que o próprio Ministério Público, na exordial, afirmou ter desinteresse na realização de audiência conciliatória, sob a alegação de que o direito envolvido era indisponível e insuscetível de conciliação⁸.

⁸ O Ministério Público, em sua petição, respaldou seu desinteresse na audiência conciliatória no art. 334, § 4º, II, do Código de Processo Civil, que traz a seguinte redação: “A audiência não será realizada: II — quando não se admitir a autocomposição”.

3 A NECESSIDADE DE CONSTRUÇÃO DIALÓGICA COM A REALIZAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Em que pese não ter sido requerida audiência conciliatória pelo Ministério Público, tendo em vista tratar-se de uma demanda estrutural com interesses policêntricos, e sendo necessária a implementação de valores públicos juridicamente relevantes, entendeu-se como importante realizar uma tentativa de diálogo para toda a sociedade, tendo em vista que, tratando-se de um processo coletivo, mister tentar efetivar mudanças sociais⁹. Assim, para a efetivação de mudanças, necessária a participação popular, sendo o povo o principal interessado na efetivação das transformações sociais¹⁰.

Além disto, o Poder Judiciário tem como um de seus pilares sempre buscar a conciliação e tratativas amigáveis nos litígios e, ainda, com base no Código de Processo Civil de 2015, que veio de forma mais clara efetivar os negócios jurídicos processuais, dando mais flexibilidade processual¹¹ e autonomia da vontade na modulação do procedimento, foi designada uma audiência pública.

⁹ Saliente-se que ao juiz é dada a possibilidade de conduzir o processo de forma estrutural ou não, mesmo que exista pedido da parte em determinado sentido, ante o livre convencimento motivado e, ainda, por ser o magistrado presidente e condutor das demandas que lhe são apresentadas em juízo. Saliente-se que, conforme preleciona Vitorelli, “Se o juiz estiver disposto a ser um agente dessa mudança, será necessário desfazer a analogia que existe entre o processo coletivo e o processo individual, pelo menos da forma como este é tradicionalmente visto. Será preciso olhar para os dispositivos do CPC de 2015, que, mesmo no âmbito do processo individual, convidam à cooperação, à flexibilidade, à resolutividade e à efetividade da tutela jurisdicional. Há, conforme se demonstrará, diversos desses bons dispositivos, mas, como dizem os antigos, semente boa não brota em terra ruim. Se o processo coletivo continuar sendo visto à imagem e semelhança de um instrumento para resolver problemas patrimoniais entre particulares, ele será pouco útil”.

¹⁰ O conceituado professor e Juiz Federal Antônio César Bochenek (2022, p. 158) ressalta: “principalmente os litígios estruturantes e de alta complexidade, necessariamente exige uma postura mais aberta ao diálogo e à participação democrática cidadã e institucional, ainda que a legislação processual não contemple ferramentas específicas para tal”.

¹¹ Sobre esta flexibilização processual trazida pelo Código de Processo Civil de 2015, Thais Costa Teixeira Viana (2020, p. 1147-1164) leciona que: “A absorção de um paradigma de flexibilidade pela teoria processual aplicável à tutela de direitos de coletividades antecede a inserção, no

A audiência pública é um instrumento importante para conceder mais legitimidade e qualidade ao ato final da decisão judicial, tendo em vista que permite a ampliação dos sujeitos envolvidos na discussão, com ampliação da participação democrática, servindo, ainda, para a coleta de informações que subsidiem e fundamentem as decisões (DIDIER JR., 2020).

Esta inserção da oitiva dos interessados e da ampliação do debate por meio da audiência pública realizada pelo Poder Judiciário realizou-se com o intuito de alcançar resultados positivos nos processos estruturais, configurando-se como imprescindível para que resultados práticos positivos fossem alcançados.

A instrumentalidade processual e a necessidade de eficácia prática das lides apresentadas ensejam a necessidade de o magistrado estar sempre disposto a buscar gerir os processos da melhor forma em prol da paz social e da consecução das políticas públicas¹², e, para isto, imprescindível tentar promover o encontro dos interesses e demandas apresentadas com fulcro na concretização de direitos fundamentais.

Ressalte-se que, em que pese não haver uma previsão legal acerca dos processos estruturais, há em trâmite no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 8.058/2014, o qual se destina a regular “o controle e a intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário” e dispõe, já em seu art. 2º, Parágrafo Único, que o processo, nesse caso, terá características “estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os poderes”. Tal previsão legal será um importante avanço na temática quando promulgada a lei¹³.

sistema jurídico brasileiro, da cláusula geral de negociação jurídica processual inserida no artigo 190 do CPC/2015 [...]. Daí se vislumbrar a flexibilidade como necessário princípio interpretativo no âmbito da tutela processual coletiva”.

¹² Bochenek, (2022, p. 159) salienta “Todas as transformações promovidas pela evolução nos sistemas de justiça e poderes estatais revelam que o tema dos denominados litígios e processos estruturantes ainda é incipiente, mas avança a partir das decisões das cortes superiores”.

¹³ Importa salientar que o projeto de lei supracitado não trata apenas de demandas estruturais, todavia, ele prevê mecanismos de um modelo de prestação jurisdicional que se coadunam com os princípios e características existentes nos processos estruturais.

Edilson Vitorelli afirma que:

À medida que os processos de reforma estrutural avançaram, percebeu-se que a emissão de ordens ao administrador, estabelecendo objetivos genéricos, não era suficiente para alcançar os resultados desejados. Ou o juiz se envolvia no cotidiano da instituição, cuidando de minúcias de seu funcionamento, ou teria que se conformar com a ineficácia de sua decisão¹⁴.

Nos processos estruturais, segundo Yeazell (1977), aplica-se a técnica da *town meeting* como método dialógico para a condução do processo, sendo a realização das audiências públicas uma de suas vertentes. Isto porque, para que sejam efetivados os processos estruturais, imprescindível que haja uma despolarização das demandas ante a existência de interesses convergentes e divergentes na mesma demanda, dado o aspecto irradiado e policêntrico deste tipo de demanda.

No *town meeting*, segundo Bossonario,

Busca-se a participação direta e informal de uma ampla gama de interessados, objetivando colher informações, antecipar possíveis efeitos colaterais indesejados que usualmente surgem apenas na fase em que se busca a implementação da decisão estrutural, e formar uma base sólida para que a sociedade civil, empoderada a partir da transparência nas decisões judiciais e ciente dos seus direitos, além da própria estrutura administrativa, retome as

¹⁴ VITORELLI, 2016, p. 533.

rédeas da condução ou perpetuação das mudanças iniciadas num processo judicial¹⁵.

Visando a uma condução dialógica e democrática, foi realizada audiência pública na sede do Departamento de Estradas e Rodagens do Piauí na capital do estado, sendo concedida ampla publicidade, a fim de trazer interessados que pudessem contribuir para a construção de uma solução adequada para implementar valores sociais fundamentais.

Desta forma, além das partes do processo, compareceram gestores dos poderes Executivo e Legislativo locais, visando dar escopo à efetividade processual e, ainda, a uma condução dialógica, tendo em vista a importância e a grandeza do problema social causado pelas condições da rodovia. Buscou-se, ainda, a concretização da decisão judicial com efetividade social, principalmente porque os processos estruturais têm a missão de implementar os valores públicos constitucionais para a restauração de instituições burocráticas.

Com a designação da audiência pública e, ainda, o deslocamento desta magistrada, Ministério Público e servidores da Justiça à sede do Departamento de Estradas e Rodagens, demonstrou-se de forma prática como a possibilidade de participação popular e a oitiva de interessados são ferramentas de auxílio importante ao magistrado na consecução da justiça.

Esta audiência pública foi de extrema valia para que todos os envolvidos percebessem, também, de forma prática e real, as consequências que estavam envolvidas quanto à não efetivação da reforma da estrada ante os resultados sociais de alta significância que a sua consecução traria.

¹⁵ BOSSONARIO, L. D. A relevância do processo dialógico na concretização do direito fundamental à duração razoável do processo: estudo da ACP dos prazos para análise administrativa de pedidos de benefícios previdenciários — ACP n. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC. In: BOCHENEK, A. (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília: Enfam, 2022. p. 99-120.

Após esta audiência pública, foi firmado um termo de compromisso com a suspensão do processo pelo prazo de seis meses, tendo sido fixado um calendário de atos processuais para a continuidade das obras, com a reorganização por parte do ente estatal no tocante à contratação de nova empresa para a retomada das obras e, ainda, perícias no local, visando à adequada solução do problema asfáltico.

Assim, a presença de pessoas interessadas na audiência pública permitiu a participação direta da sociedade, sendo importante lembrar que “a intenção do processo não é apenas subsumir o caso ao ordenamento jurídico, mas realizar a mudança social, essa ampliação de perspectivas é mais que necessária, é essencial” (VITORELLI, 2021, p. 358).

Em que pese a audiência pública ter ocorrido, bem como com a efetivação de um calendário processual, característico dos processos estruturais, a parte requerida não cumpriu parte dos seus deveres firmados, tendo sido efetivado o bloqueio de uma quantia de R\$ 10.000,00 dos cofres públicos, visando garantir a efetivação do comando sentencial exarado no processo.

Após o bloqueio efetuado, os requeridos voltaram a cumprir os seus deveres firmados no processo, restando realizada a devida reforma da estrada, encontrando-se o processo em grau recursal com cumprimento de sentença provisório no tocante a objetos e instrumentos essenciais para a segurança dos transeuntes na rodovia, que vão além do recapeamento/reforma asfáltico realizado.

4 CONCLUSÃO

Na atualidade, nós, magistrados precisamos, na função de condutores do processo, ter preocupações com os fatores econômicos, sociais, culturais e transindividuais que cada processo traz.

Os juízes não podem ser mais apenas meros aplicadores burocráticos da legislação, vez que a lei em si muitas vezes não acompanha a dinamicidade da realidade social, visto ser estática. Precisamos, atualmente, sair da posição de meros determinadores de obrigações às partes, a fim de proferir uma sentença final e passar a ser parte integrante do cenário processual, buscando conduzir a lide com um acompanhamento efetivo das demandas no bojo processual, para que resultados sociais significativos sejam atingidos nas demandas

Em que pese não existir uma legislação específica tratando do procedimento das audiências públicas em nosso ordenamento jurídico, estas se configuram como importante instrumento legitimador dos interesses primordiais da sociedade, vez que sua realização pluraliza o debate e amplia o conhecimento de todas as estruturas e litígios multifacetados e irradiados que se encontram imiscuídos em um processo estrutural.

Desta forma, utilizando-se de instrumentos, tais como a realização de audiências públicas e a oitiva de *amicus curiae*, podemos buscar, por meio de decisões em cascata, em etapas e de forma plena, o fim último (e também primeiro) da atividade jurisdicional, que é fazer justiça, vez que, nos dizeres de Marco Félix Jobim (2021): “Transformar a realidade social é um dos grandes alicerces das medidas estruturantes, o que se coaduna com os ideias defendidos nos artigos iniciais da Constituição”.

REFERÊNCIAS

ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. Felix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODVIVUM, 2022.

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium — Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498>. Acesso em: 19 out. 2022.

BOCHENEK, A. (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília: Enfam, 2022.

BOCHENEK, A. C. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. *ReJuB — Rev. Jud. Bras.*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 155-178, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/81/36>. Acesso em: 2 ago. 2022.

BOSSONARIO, L. D. A relevância do processo dialógico na concretização do direito fundamental à duração razoável do processo: estudo da ACP dos prazos para análise administrativa de pedidos de benefícios previdenciários — ACP n. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC. In: BOCHENEK, A. (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília: Enfam, 2022. p. 99-120.

BRASIL. Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 184, p. 21201-21246, 24 set. 1997.

Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/09/1997&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=152>. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 8.058, de 03 de novembro de 2014*. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=Tramitacao-PL%208058/2014. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. Constituição [(1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 out. 2022.

DIDIER JR., F.; BRAGA, P. S.; OLIVEIRA, R. A. *Curso de Direito Processual Civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória*. v. 2. 15. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *RePro – Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020.

JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes na jurisdição constitucional: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo*

Tribunal Federal. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2021.

VIANA, T. C. T. Os processos estruturais entre a máxima do interesse público e o paradigma de flexibilidade processual: reflexões sobre o contraste à luz do regime de estabilidades processuais. *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (org.). *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

VITORELLI, E. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016

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

_____. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

YEAZELL, Stephen. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the

Los Angeles School Case. *UCLA Law Review*, Los Angeles, v. 25, p. 244-260, 1977.

NEGÓCIO PRÉ-PROCESSUAL EM PROBLEMAS ESTRUTURAIS

CÉLIA GADOTTI¹

RESUMO

O presente artigo destaca o uso da solução consensual para dirimir um problema estrutural. Ao apontar os aspectos positivos de uma negociação envolvendo todas as partes e o Poder Judiciário, ressalta o relevante papel que o juiz desempenha na construção do acordo, principalmente na fase pré-processual. Para demonstrar, apresenta-se um caso prático com aplicação da negociação pré-processual aplicada num problema estrutural.

Palavras-chave: Demanda estrutural. Conciliação pré-processual.

ABSTRACT

This research presents the consensual solution in structural problem. In addition, by pointing out the positive aspects of a negotiation involving all the parties and the judiciary, this research highlights the relevant role played by the judge in the construction of the agreement, mainly in the pre-procedural phase. Finally, a case law is presented with the application of pre-procedural negotiation in a problem considered structural.

Keywords: Structural problem. Pre-procedural negotiation.

¹ Aluna especial do Mestrado da Enfam.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa demonstrar, ainda que de forma rápida, a viabilidade do uso dos meios alternativos de solução de conflitos para dirimir um problema estrutural, mais precisamente, na fase pré-processual.

A utilização da conciliação ou negociação numa fase pré-processual pode ser uma saída para enfrentar um problema estrutural e evitar que ele se transforme num processo estrutural, que, em regra, vai na contramão da celeridade processual, em razão de suas complexas fases.

O caso que se examina aqui é de uma negociação pré-processual, aplicada num problema considerado estrutural, qual seja, várias comunidades de pescadores do grande Lago do Sapucaá, em Oriximiná (PA), envolvidas num conflito a respeito do período de defeso da pesca.

No entanto, muitas variáveis estão envolvidas, por exemplo, até que ponto esse procedimento seria eficaz, quem deveria participar, como deveria ser o envolvimento das partes e, principalmente, qual o papel do juiz nessa fase.

Conforme Vitorelli² e Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira³, a existência de um litígio coletivo pode não implicar o ajuizamento de uma ação coletiva, a existência de um litígio estrutural pode não acarretar a propositura de um processo estrutural, sendo possível que um litígio estrutural seja tratado por meio de um processo coletivo não estrutural

² VITORELLI, E. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

³ DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101–136, jan./mar. 2020.

ou até mesmo antes de o processo estrutural ser iniciado, quando ainda existente somente o litígio estrutural ou o problema estrutural.

2 FORMAS ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO DO CONFLITO

Em razão da complexidade e da multipolaridade que normalmente marcam os problemas estruturais e da potencialidade de que as decisões aí proferidas atinjam um número significativo de pessoas, é preciso pensar em novas formas de participação dos sujeitos no processo.

O Código de Processo Civil de 2015 prevê expressamente o dever dos operadores do Direito de estimular os métodos alternativos de resolução de conflitos, antes ou durante o processo judicial, sendo os mais conhecidos: conciliação, negociação, mediação e arbitragem⁴.

Os métodos de resolução adequada de conflitos podem ser utilizados em todas as fases de um processo estrutural, o que contribui para resolver todas as questões. De acordo com Vitorelli, citando Susan Sturm:

O modelo tradicional de participação no processo é insuficiente não apenas por se restringir às partes, mas por exigir a intermediação de advogados. Esse padrão indireto e formal de diálogo, de um lado, impede a comunicação efetiva do juízo com os interessados e, de outro lado, obsta a identificação destes com o resultado da lide⁵.

⁴ BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015.

⁵ Sturm (1991 *apud* VITORELLI, op. cit., p. 603).

Desta forma, a adoção de mecanismos participativos diretos e informais pode ser um instrumento para contribuir para a reorganização da comunidade.

Aposta-se numa solução consensual do litígio, criando mecanismos de construção de consensos no âmbito de um conflito judicial coletivo já instalado ou por instalar, sendo que o mapeamento do conflito, que pode ser feito na fase pré-processual (preferível) ou processual, é fundamental para entender o problema concreto.

A alternativa que se indica para reflexão, tendo em vista a dimensão do problema e os fatores, muitas vezes imponderáveis, que devem ser levados em consideração, já pode ser adotada antes de o conflito chegar, processualmente, ao judiciário, qual seja: a negociação. A atuação antecipada pode trazer muitos benefícios e evitar que o conflito seja condensado.

3 NEGOCIAÇÃO PRÉ-PROCESSUAL

Os instrumentos de autocomposição do litígio, como mediação, negociação e conciliação, demonstram que é possível a atuação do Poder Judiciário na busca pela resolução do conflito antes mesmo de instaurado um processo judicial, aliás, permissão concedida pelo art. 3º do Código de Processo Civil⁶.

Para que isso ocorra, deve haver a participação de diversos atores, publicização do debate e transparência dos atos praticados, o que pode ocorrer por meio de reuniões, audiências e eventos públicos para permitir a participação direta e informal dos envolvidos.

A audiência pública, por exemplo, é uma ferramenta que, em conjunto com os meios alternativos de solução de conflitos, desponta como forma participativa e democrática na condução de uma demanda estrutural.

⁶ Brasil, *op. cit.*

Para Jobim e Squadri, “A doutrina reconhece que a audiência pública é uma fase relevante para o processo coletivo, pois proporciona legitimidade e qualidade à decisão judicial, sendo considerado valioso instrumento de participação democrática no processo decisório”⁷.

Segundo Didier,

A finalidade da audiência pública transcende a mera informação, atingindo o ideal de democracia direta, na qual os destinatários dos atos poderão efetivamente intervir na formulação de políticas públicas, dando os contornos que mais se amoldam as suas necessidades⁸.

Há várias formas de dar estímulo à consensualidade para fazer que os sujeitos envolvidos cheguem a um acordo sem necessitar ir ao judiciário, processual e formalmente. E, para evitar que a ampla participação se torne, ela própria, um problema, podem ser adotadas providências como a delimitação da atuação dada a cada sujeito, com identificação das questões sobre as quais ele pode falar ou com restrição de sua atuação a determinado ato ou fase do procedimento⁹.

Desta forma, sempre que não for possível que todos os envolvidos se juntem para uma reunião ou audiência pública, devem ser representados, mas com o cuidado de que os escolhidos apenas manifestem o que aqueles almejam.

⁷ JOBIM, M. F.; SQUADRI, A. C. O publicismo e privatismo no processo estrutural: o papel do juiz e a audiência pública. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador, p. 877: JusPODVUUM, 2022.

⁸ DIDIER JR., F. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 13. ed. Salvador: JusPODVUUM, 2019.

⁹ Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, *op. cit.*

São pontos favoráveis à negociação pré-processual: (1) o juiz vê-se dispensado de resolver uma causa de altíssima complexidade, que demandaria acompanhamento ao longo de anos; (2) as partes, por sua vez, abreviam o processo e conseguem eliminar o risco de uma decisão contrária a seus interesses; (3) o poder público conta com incentivos adicionais, passando de violador da Constituição Federal a implementador de políticas públicas, e, ainda, encontra oportunidade para vincular governos futuros a seus projetos atuais; e (4) contribui para o empoderamento da comunidade.

Há, ainda, a necessidade de que

Os diversos subgrupos trabalhem em conjunto, para evitar que o litígio fique associado apenas a pessoas ou organizações específicas, o que pode desmerecê-lo publicamente. Também se faz necessário que o grupo discuta as possíveis implicações de longo prazo do processo, tanto positivas, quanto negativas, atentando para as consequências imprevistas¹⁰.

É preciso encorajar a participação e o engajamento daqueles que possivelmente serão atingidos pela mudança. Em longo prazo, o não envolvimento da comunidade pode acarretar prejuízos para os resultados obtidos no processo.

3.1 O papel da autoridade judiciária

Se não há jurisdição sem um juiz competente, não há solução de uma demanda complexa sem o envolvimento proativo de um magistrado.

¹⁰ Vitorelli, *op. cit.*, p. 606.

A postura proativa e criativa dos juízes deve estar presente nas demandas estruturais, fazendo uma releitura do princípio da separação de poderes, concretizada pela adoção de todas as medidas necessárias, de forma fundamentada e responsável, para a promoção e tutela dos direitos humanos e fundamentais em jogo. A acentuada intervenção judicial na atividade dos sujeitos envolvidos, neste tipo de demanda, é a principal característica para efetivação de reformas estruturantes¹¹.

Faz-se necessário estabelecer a medida da atuação do juiz e a participação da sociedade civil nesse processo que busca implementar direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Necessário, ainda, estudar as funções do juiz, indispensáveis à garantia de um processo justo.

É imperioso que o juiz e as partes que postulam a reforma se aprofundem no conhecimento da instituição que está em foco, de seu funcionamento, seus problemas, seus limites e possibilidades, para ter mais clareza quanto aos encaminhamentos que serão dados.

Um dos pressupostos para garantir a imparcialidade do julgador, sem comprometer a busca pela verdade, é delimitar a atuação do órgão jurisdicional, não no sentido de restringir sua atuação à tipicidade da lei, mas avaliar as técnicas processuais, funções ou medidas judiciais inerentes ao processo estrutural, que contribuem para solução justa do caso¹².

¹¹ VITORELLI, E. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador. P. 386: JusPODVIVUM, 2022.

¹² Jobim e Squadri, p. 876 *op. cit.*

De acordo com Susan Sturm, num processo estrutural há quatro tipos de juízes:

1. Juiz deferente: é o que confia ao réu a responsabilidade por elaborar os mecanismos de reforma. A fiscalização do cumprimento é atribuída ao autor. Trata-se de uma estratégia mais passiva e não intervencionista.
2. Juiz diretor: é o que toma para si a tarefa de desenvolver e implementar os passos à adequação institucional. Caso, necessário, conhecimento específico, o magistrado trabalha diretamente com as partes dispostas a cooperar. A fiscalização é exercida pelo juízo, diretamente ou por meio de auxiliares. Trata-se de uma estratégia mais ativista e gerencial.
3. Juiz mediador: é o magistrado que estimula as partes a chegar a uma resolução consensual do conflito. Essa postura minimiza a intervenção judicial. Rejeita a fiscalização formal, quanto ao cumprimento, pois a técnica tende a polarizar novamente as partes.
4. Juiz catalisador: é o juiz que estimula as partes a criar soluções num processo deliberativo. As medidas necessárias à adequação institucional não são fixadas pelo juízo e nem pelo réu, unilateralmente. São discutidas por ambos os polos e, posteriormente, determinadas pelo juízo com o auxílio dos métodos de coerção disponíveis¹³.

¹³ Sturm (1990) (*apud* VIOLIN, J. Holt V. Sarver e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas. *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: p. 683/684. JusPODVIVUM, 2022).

Em última análise, são as especificidades do caso concreto e o comportamento das partes que determinarão o trânsito entre os perfis dos juízes e a forma de implementação das medidas.

Para conseguir êxito no alcance da necessária tutela de reestruturação do problema, é de extrema relevância o envolvimento das partes, mediadas pela autoridade judiciária, uma vez que as partes conhecem de perto o conflito, bem como podem e devem contribuir para a tomada de decisão.

4 CASO DOS PESCADORES DO LAGO DO SAPUCUÁ — ORIXIMINÁ (PA)

4.1 Contexto

O estado do Pará apresenta a segunda maior extensão territorial do país e é um estado onde os rios são meios de sobrevivência de grande parte da população. Além dos minérios, que terminam ficando com as grandes empresas, o pescado é a principal fonte de renda dos ribeirinhos, além de servir de alimento para as famílias.

Em 2017, o juízo da Comarca da Vara Única de Oriximiná (PA) foi convidado pelo presidente de uma das associações dos pescadores, do Lago do Sapucúá, para participar da assembleia das associações dos pescadores do município, junto com outras instituições. A reunião aconteceu num fim de semana, de manhã, num barracão das associações, distante quatro horas, de barco, da cidade de Oriximiná.

De acordo com o convite, o objetivo seria um diálogo com os pescadores acerca do período de defeso da pesca, pois havia algumas associações que estavam permitindo que os pescadores realizassem a pesca nesse período, com apetrechos inadequados e recolhendo peixes de tamanhos e espécies impróprios, o que estava gerando um enorme conflito entre os pescadores.

4.2 A reunião e o acordo

Eram cerca de 150 pescadores reunidos, sentados e em pé, no barracão, coberto com palha, com bancos de madeira e chão batido. Havia mulheres, homens e crianças, todos pertencentes às comunidades afetadas pelo conflito. Apesar de a recepção ser calorosa, havia um clima tenso entre os pescadores.

O Secretário de Meio Ambiente e de Mineração, o Secretário de Administração, o Secretário de Turismo do município, o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, um vereador e os presidentes das várias associações de pescadores do Lago do Sapucuá estavam presentes, bem como os pescadores e as pescadoras.

Após as apresentações, um dos presidentes expôs o conflito: estavam em período em que é proibida a pesca, e algumas associações estavam permitindo que seus associados a praticassem, utilizando apetrechos inadequados e pescando peixes de tamanhos e espécies proibidos, criando um clima de discórdia. Já haviam tentado solucionar o problema entre eles, mas não tinham conseguido. Estavam prontos para judicializar o conflito. Após algumas reuniões, decidiram marcar a assembleia geral, com a presença dos vários representantes das instituições municipais e da autoridade judiciária, para tentar solucionar o caso.

Os presidentes das associações posicionaram-se – alguns contra e outros a favor da pesca. Vários pescadores, em seus argumentos, disseram que viviam da pesca e não poderiam parar de vez, porque tinham de sustentar a família. Outros disseram que a pesca, naquele período, comprometeria a reprodução dos peixes, o que afetaria todos mais tarde, pois o Lago do Sapucuá serve toda a região de Oriximiná e cidades próximas.

Os secretários do município também fizeram uso da palavra, assim como o presidente do sindicato dos trabalhadores rurais, o vereador e várias outras pessoas.

Em seguida, e por último, a magistrada fez uso da palavra: primeiro, foi esclarecido sobre a importância de um acordo entre eles e das consequências de judicialização da demanda, pois alguns ganhariam e outros perderiam, o que não contribuiria para acabar com o conflito; pelo contrário, instaurar-se-ia um clima maior de discórdia entre as comunidades, além de, provavelmente, levar um bom tempo para ser dirimida a questão, o que poderia afetar a coleta de peixes. Foram esclarecidos os benefícios de uma solução amigável, principalmente porque as comunidades são emendadas umas às outras, sendo o entendimento a saída mais adequada. Depois, foram apresentadas informações a respeito do período de proibição da pesca e as implicações de não se respeitarem as regras daquele momento.

Por fim, após um bom tempo de debate e muitas manifestações, foram feitas algumas concessões, principalmente por parte dos que insistiam na pesca, e foi fechada a negociação com os pescadores, restando acordado que eles respeitariam as regras do período de defeso da pesca. Ficara estipulado o mês em que eles poderiam voltar a pescar, quais instrumentos poderiam utilizar, os tamanhos e as espécies de peixes que poderiam coletar no período, conforme as instruções em vigor naquela região do estado do Pará. O acordo foi homologado ali, extra processualmente, e assinado por todos os presentes, pois durante os debates uma ata foi sendo redigida, o que serviu de base para o texto.

4.3 Destaques da negociação

Neste caso concreto, podem-se observar várias características que são necessárias para conseguir dirimir um problema estrutural, por meio da negociação, quais sejam: o conflito estava reconhecido e delimitado pelos envolvidos; houve publicidade da reunião, feita por meio das associações para seus associados; a representação foi adequada, pois os presidentes das várias associações estavam presentes, bem

como os próprios pescadores, sendo que a participação direta dos envolvidos deu maior legitimidade à negociação, contribuindo para uma decisão com maior eficácia social.

Ademais, o ambiente onde se deu a assembleia era seguro e transmitia confiança aos pescadores, porquanto fora realizada em barracão já frequentado por eles, o que facilita a negociação, porque os envolvidos se sentem em casa.

Estavam presentes, ainda, vários representantes de outras instituições públicas e privadas, o que contribui para disseminar a decisão ali tomada e torná-la mais legítima, garantindo que os diferentes grupos de interesses fossem ouvidos.

Houve, ainda, transparência na transmissão das informações diante de todos os presentes na reunião, com a possibilidade de os pescadores dialogarem, trazendo seus argumentos e posicionamentos com relação ao período de defeso da pesca.

A negociação culminou com a alteração da forma como os pescadores estavam agindo, que causava o desequilíbrio entre as comunidades e com o meio ambiente.

Outro aspecto que merece destaque foi a presença da autoridade judiciária, levando esclarecimentos e informações sobre o período de defeso da pesca e acerca das implicações da judicialização do conflito, bem como dos benefícios de uma solução pacífica pré-processual. Essa contribuição foi fundamental para que a negociação fosse concluída com sucesso, porquanto a presença da autoridade judiciária, na comunidade, além de ser algo inovador, trouxe maiores segurança e credibilidade para os pescadores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso apresentado neste artigo, a solução consensual proporcionou maiores aproximação e diálogo do judiciário com a

comunidade e entre os membros da própria comunidade, contribuindo para que a negociação fosse efetivamente cumprida, deixando de ser mera imposição.

Resta claro que o juiz pode e deve chamar à colaboração instituições públicas e privadas para o tratamento dos variados temas que afloram nos conflitos comunitários, prestigiando, em ambiente dialógico, as capacidades de cada instituição, para o melhor desfecho dos casos que são apresentados.

No conflito dos pescadores, o juiz, na verdade, atuou como um fator de reequilíbrio, auxiliando os pescadores a alterar a forma como estavam tratando o período de defeso da pesca, que causava a desestrutura entre as associações e o meio ambiente.

De acordo com a classificação de Susan Sturm (apud Violin), o juiz desempenhou o papel de mediador, estimulando as partes à negociação, sendo que, ao final, não houve fiscalização formal, porque as próprias comunidades se encarregaram de cumprir as normas, sem penalizações.

Ressalte-se que naquela assembleia estavam presentes o juiz, Estado e sociedade civil, num contraditório participativo, o que fomentou o diálogo com a sociedade, assegurando a paridade de armas.

Uma saída, então, para evitar um processo longo e desgastante é a negociação pré-processual, que coloca fim a um problema estrutural, trazendo benefícios para os envolvidos e para o Poder Judiciário, que sai da posição de expectador, aguardando o conflito chegar para resolvê-lo por meio do desenvolvimento de uma ação, para intermediador, auxiliando na efetiva resolução do conflito.

Assim, a partir de demandas dessa natureza, envolvendo problemas estruturais, pode-se pensar, refletir e construir caminhos, pontes e soluções para resolver os mais variados conflitos, de forma simples, implementando mudanças sociais, sem a necessidade de um processo formal.

REFERÊNCIAS

ARENHART, S. C. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODVIVUM, 2022. p. 1129.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 12 out. 2022.

DIDIER JR., F. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 13. ed. Salvador: JusPODVIVUM, 2019.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101–136, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

JOBIM, M. F.; SQUADRI, A. C. O publicismo e privatismo no processo estrutural: o papel do juiz e a audiência pública. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODVIVUM, 2022. p. 868–881.

NUNES, L. S. A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturantes. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODVIVUM, 2022. p. 693–707.

VIOLIN, J. Holt V. Sarver e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas. *In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODVUUM, 2022. p. 649–692.

VITORELLI, E. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODVUUM, 2022. p. 351–398.

_____. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40822/R%20-%20T%20-%20EDILSON%20VITORELLI%20DINIZ%20LIMA.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 12 out. 2022.

ACORDO ESTRUTURAL: UMA ANÁLISE DO ACORDO INTERINSTITUCIONAL HOMOLOGADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 1.171.152/SC

TIAGO FONTOURA DE SOUZA¹

RESUMO

O presente trabalho, por meio de uma abordagem de estudo de caso, tem como precípua finalidade analisar os principais termos do acordo interinstitucional firmado pela União, pelo MPF, pela DPU, pelo Ministério da Cidadania e pelo INSS, no bojo do Recurso Extraordinário n. 1.171.152/SC. A partir do estudo teórico do que se denomina acordo estrutural, analisam-se as cláusulas mais relevantes do ajuste, passando-se, ainda, pela avaliação do seus aspectos positivos e negativos. Contextualiza-se o acordo em questão na perspectiva dos processos estruturais, notadamente em relação aos seus elementos e características principais, examinando-se o que foi seguido e o que foi relegado pelas partes signatárias da avença. Encerra-se o presente trabalho com a observação dos resultados alcançados após a vigência de um ano do acordo, contados desde a data de homologação da avença pelo Supremo Tribunal Federal, concluindo-se pela inefetividade das medidas adotadas pelas partes signatárias.

Palavras-chave: Acordo estrutural. Acordo interinstitucional. Pontos positivos e negativos. Processo estrutural. Elementos e características.

¹ Juiz Federal Substituto lotado na 1ª Vara Federal de Brusque (SC), vinculado ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Tem pós-graduação em Jurisdição Federal na Escola da Magistratura Federal de Santa Catarina (Esmafesc). Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Aluno especial da disciplina Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade, do Mestrado Profissional da Enfam.

ABSTRACT

The present work, through a case study approach, has as its main purpose to analyze the main terms of the interinstitutional agreement, signed by the Union, the MPF, the DPU, the Ministry of Citizenship and the INSS, within the scope of the Extraordinary Appeal n. 1,171,152/SC. From the theoretical study of what is called structural agreement, the most relevant clauses of the adjustment are analyzed, also passing through the evaluation of its positive and negative aspects. The agreement in question is contextualized within the perspective of structural litigation, notably in relation to its main elements and characteristics, examining what was followed and what was relegated by the signatory parties of the agreement. The present work ends with the observation of the results achieved after the validity of the agreement for one year, counted from the date of ratification of the agreement by the Federal Supreme Court, concluding that the measures adopted by the signatory parties are ineffective.

Keywords: Structural agreement. Interinstitutional agreement. Positive and negative points. Structural litigation. Elements and features.

1 INTRODUÇÃO

Os problemas ou litígios estruturais guardam estreita relação com os efeitos decorrentes de uma falha na estrutura organizacional ou burocrática de uma instituição².

² “O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada — uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação). Estado de desconformidade,

No estudo de caso analisado por este trabalho, o enfoque será dado a partir da solução encontrada pelas instituições para resolver o problema estrutural da chamada fila do INSS, a qual consiste, principalmente, na demora da análise de pedidos de benefícios previdenciários substitutivos da renda proveniente do trabalho remunerado.

A Juíza Federal Letícia Daniele Bossonario analisou os aspectos do processo estrutural relacionados à Ação Civil Pública n. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC (ACP dos prazos para análise administrativa de benefícios previdenciários), sob a perspectiva da relevância do processo dialógico na concretização do direito fundamental à duração razoável do processo³. O referido trabalho teve como objeto de estudo a ação civil pública que buscava a observância dos prazos legais para a análise administrativa de benefícios previdenciários.

Este trabalho, a seu turno, tem como enfoque principal analisar o acordo firmado no âmbito do Recurso Extraordinário (RE) n. 1.1.71.152/SC, oriundo da ação civil pública acima mencionada.

Assim, partindo de pressupostos teóricos do que a doutrina denominou acordo estrutural, este artigo analisará as principais cláusulas do acordo interinstitucional, bem como avaliará os pontos positivos e negativos da avença firmada pelas instituições signatárias.

Por fim, serão objetos de reflexão os resultados percebidos desde a data de vigência do acordo interinstitucional.

como dito, não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito. Estado de desconformidade é situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante. Essa desorganização pode, ou não, ser consequência de um conjunto de atos ou condutas ilícitas". (DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 427).

³ BOSSONARIO, L. D. A relevância do processo dialógico na concretização do direito fundamental à duração razoável do processo: estudo da ACP dos prazos para análise administrativa de pedidos de benefícios previdenciários — ACP n. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC. In: BOCHENEK, A. (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília: Enfam, 2022. p. 99-120.

2 DO PROBLEMA ESTRUTURAL DA DEMORA NA ANÁLISE DE REQUERIMENTOS ADMINISTRATIVOS

O problema da demora na análise de requerimentos administrativos pelo INSS não é novo. Num primeiro momento, a demora excessiva na análise de requerimentos foi constatada em benefícios por incapacidade (nos auxílios de incapacidade temporária e de incapacidade permanente), tanto que, em meados de julho de 2012, houve o ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público Federal, buscando provimento jurisdicional para que as perícias administrativas fossem realizadas no prazo de quinze dias, a contar da data do requerimento, e, caso não fossem realizadas no prazo, haveria a concessão automática do benefício até a realização da perícia.

No entanto, nos últimos anos, tem-se percebido que a análise de requerimentos administrativos sofreu significativa piora, já que atingiu a totalidade dos benefícios de responsabilidade do INSS. As principais causas apontadas para o aumento no tempo de análises de requerimentos administrativos são as seguintes: perda progressiva de servidores decorrente de aposentadorias, de exonerações, da não realização de concurso público por longo período; descentralização da análise de requerimentos administrativos; implantação de sistema eletrônico para recebimento de pedidos de benefícios previdenciários; greve de servidores e médicos peritos; exclusão dos médicos peritos dos quadros da autarquia, com a criação de órgão autônomo e vinculado ao Ministério da Economia; e, por fim, as alterações trazidas pela Reforma da Previdência decorrente da Emenda Constitucional n. 103/2019.

Vale registrar que a demora excessiva para conclusão e julgamento de processos administrativos já se observava antes mesmo da eclosão da pandemia de covid-19, não se podendo dizer que foi a principal causa da denominada fila do INSS. Dadas as restrições

impostas pela pandemia, a situação, que já não era boa, diante da constatação de atrasos sistemáticos, tornou-se deveras complicada.

Durante o ano pandêmico de 2020, a União, o MPF, a DPU, o Ministério da Cidadania e o INSS firmaram acordo interinstitucional, no âmbito do RE n. 1.171.152/SC — interposto em face de decisão prolatada na ação civil pública anteriormente mencionada —,⁴ buscando padronizar e uniformizar os prazos para análise e julgamento de requerimentos administrativos. Embora a referida ação tivesse como principal escopo estabelecer um prazo máximo para a realização de perícias administrativas e concessão de benefícios por incapacidade, o acordo interinstitucional foi mais abrangente, abarcando os demais requerimentos administrativos sob a responsabilidade da autarquia previdenciária.

À primeira vista, parecia que o problema estrutural da demora na análise de requerimentos administrativos teria finalmente encontrado uma solução. Entretanto, como veremos mais adiante, o referido acordo interinstitucional apenas tangenciou o problema e apresentou uma solução manifestamente simplista para uma questão de alta complexidade.

Porém, antes de se esmiuçarem os termos do acordo interinstitucional, torna-se imperiosa, para melhor compreensão do tema, uma breve análise teórica sobre o que é o acordo estrutural e seus principais aspectos.

3 ACORDO ESTRUTURAL: BREVES CONSIDERAÇÕES

Considera-se acordo estrutural aquele ajuste feito para solucionar problemas de natureza estrutural, mediante a implementação de medidas tendentes à reestruturação de uma situação de desconformidade que

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n. 1.171.152/SC*. Reclamante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Reclamado: Ministério Público Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 8 nov. 2018.

acarrete violação de direitos fundamentais ou que impeça a promoção ou a execução de políticas públicas.

Para a realização de um acordo estrutural, conforme Vitorelli, afigura-se necessária flexibilização na identificação do problema e para apresentação de solução⁵. O principal objetivo dos atores envolvidos na elaboração de um acordo estrutural deve ser a satisfação do direito material litigioso. O acordo estrutural não tem como finalidade punir o ente ou a organização que deu ensejo à situação de desconformidade, mas, sim, tem como finalidade buscar possibilidades e esforços para tornar real o estado ideal de coisas ou de conformidade.

Partindo-se de uma visão prospectiva, característica intrínseca do processo estrutural, o acordo realizado em demandas deste jaez não prescindem de contínuo diálogo entre os atores envolvidos e da busca pela consensualidade, que, segundo Arenhart, vai desde a identificação do problema até a implementação das medidas necessárias à reorganização ou à reestruturação da situação de desconformidade⁶.

Para a consecução destes objetivos, o acordo estrutural deve estabelecer indicadores de resultado, o que viabiliza avaliar a assertividade ou não das medidas propostas para a solução do problema. Outrossim, afigura-se relevante na elaboração de um acordo estrutural a criação de um sistema de governança mediante a criação de um comitê de acompanhamento dos termos do acordo.

Também de acordo com Vitorelli, para avaliar a qualidade de um acordo estrutural, há dois critérios que devem ser levados em consideração, a saber: um critério procedimental e um critério material⁷. O primeiro diz respeito à questão de legitimidade do acordo perante o grupo atingido pelo ajuste. Quanto maior a participação daqueles

⁵ VITORELLI, E. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

⁶ ARENHARDT, S. C. *Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão*. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017.

⁷ Vitorelli, *op. cit.*

impactados diretamente pelo litígio, maiores serão a legitimidade e a aceitação do acordo, e, por conseguinte, menores possíveis outros conflitos. O segundo, por sua vez, refere-se ao conteúdo do acordo propriamente dito, sendo que a avaliação será feita considerando se os resultados materiais desejados justificam o abandono do processo e a busca por uma decisão judicial. Se o conteúdo agrega valor à sociedade, gera um resultado melhor do que aquele que se verifica diante do funcionamento normal da instituição ou organização.

Esse tema demanda inúmeras e importantes reflexões para a análise do acordo interinstitucional objeto deste estudo, que será esmiuçado a seguir.

4 DO ACORDO INTERINSTITUCIONAL FIRMADO NO ÂMBITO DO RE N. 1.171.152/SC

Conforme mencionado anteriormente, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública visando estabelecer um prazo razoável para a realização de perícias administrativas e, conseqüentemente, para análise dos benefícios por incapacidade.

Após regular tramitação do feito, com julgamento em primeira e segunda instâncias, e também no Superior Tribunal de Justiça (STJ), a referida demanda chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF).

No âmbito do STF, foi reconhecida, em 4 de outubro de 2019, a repercussão geral da questão constitucional arguida no RE interposto pelo INSS (Tema 1066), tendo sido autuado sob o n. 1.171.152/SC.

Em 16 de junho de 2020, a União, o MPF, a DPU, o Ministério da Cidadania e o INSS firmaram acordo interinstitucional buscando uniformizar e estabelecer um prazo máximo de conclusão dos processos administrativos em trâmite perante a autarquia previdenciária⁸.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Termo de Acordo no Recurso Extraordinário n. 1.171.152/SC*. Brasília, 16 nov. 2020.

O referido ajuste foi homologado pelo relator, Ministro Alexandre de Moraes, em dezembro de 2020, tendo sido confirmado pelo Plenário Virtual do STF em 5 de fevereiro de 2021. O acordo encerrou o litígio com resolução do mérito, com efeitos nacionais, e sua homologação tem efeito vinculante sobre as ações coletivas já ajuizadas que tratem do mesmo tema do RE n. 1.171.152/SC.

4.1 Principais cláusulas

Em linhas gerais, o acordo interinstitucional visou equalizar os prazos de julgamento de requerimentos administrativos⁹.

As principais cláusulas do acordo que merecem destaque para análise e compreensão do tema ora em debate são as referidas a seguir.

Segundo o acordo, em sua cláusula sexta, os novos prazos passariam a ser observados após seis meses da data de homologação, isto é, deveriam ser cumpridos a partir de 5 de agosto de 2021. Tal período de *vacatio* se fez necessário, conforme o acordo, para que o INSS e a Subsecretaria de Perícia Médica Federal (SPMF) pudessem construir um fluxo operacional para cumprimento dos prazos estabelecidos no aludido ajuste.

⁹ CLÁUSULA PRIMEIRA

1. O INSS compromete-se a concluir o processo administrativo de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais, operacionalizados pelo órgão, nos prazos máximos a seguir fixados, de acordo com a espécie e o grau de complexidade do benefício:

Benefício assistencial à pessoa com deficiência — 90 dias

Benefício assistencial ao idoso — 90 dias

Aposentadorias, salvo invalidez — 90 dias

Aposentadoria por invalidez comum e acidentária (aposentadoria por incapacidade permanente) — 45 dias

Salário maternidade — 30 dias

Pensão por morte — 60 dias

Auxílio reclusão — 60 dias

Auxílio doença comum e por acidente do trabalho (auxílio temporário por incapacidade) — 45 dias

Auxílio acidente — 60 dias (*Ibid.*).

Mais adiante, prevê o acordo as medidas que serão adotadas em caso de eventual descumprimento dos prazos previstos na avença. Em síntese, estabeleceu o acordo interinstitucional que, na hipótese de descumprimento dos prazos constantes da cláusula primeira, o requerimento administrativo será encaminhado à Central Unificada de Cumprimento Emergencial de Prazos, que deverá analisar o pleito no prazo de dez dias. Ainda, determinou a inclusão de juros de mora e correção monetária em caso de pagamento de benefícios com atraso¹⁰.

Na cláusula décima primeira, estabelece que o acompanhamento do acordo será feito por um comitê executivo, o qual funcionará junto ao INSS e será composto por membros titulares e suplentes indicados pela autarquia, pelo Ministério Público Federal, pela Defensoria Pública da União, pela Secretaria de Previdência e pela Advocacia Geral da União. A coordenação dos trabalhos ficaria a encargo do representante indicado pelo INSS. Também prevê a referida cláusula as principais atribuições do comitê executivo,¹¹ com destaque para aquela que institui que cabe ao referido comitê a deliberação sobre a eventual não aplicabilidade das sanções previstas na cláusula décima.

¹⁰ CLÁUSULA DÉCIMA

[...]

10.2. Sobre os pagamentos em atraso decorrente do deferimento do benefício incidirão juros moratórios e correção monetária.

10.3. Os juros moratórios, previstos no item 10.2., incidirão a partir do encerramento do prazo estabelecido no item 10.1.

10.4. Os juros de mora são aqueles aplicados à caderneta de poupança (art. 1º-F da Lei n. 9.494/97 e a correção monetária observará o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), previsto no art. 41_a, *caput* e § 5º, da Lei n. 8.213/91 (BRASIL, 2020.).

¹¹ CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA

[...]

11.2. O Comitê Executivo estabelecerá mecanismos de avaliação dos indicadores de atendimento, apresentados pelo INSS, e, pautado pelo diálogo interinstitucional, poderá propor medidas de prevenção e busca de soluções, quando houver risco de descumprimento das cláusulas acordadas.

11.3. Cabe, ainda, ao Comitê Executivo deliberar sobre a aplicação ou não das sanções previstas na Cláusula Décima, à luz dos princípios da boa fé, da transparência, de demonstração de boa gestão pública e, quando for o caso, da reserva do possível.

Por fim, digna de importância para este estudo a cláusula décima terceira. A aludida cláusula dispõe que os prazos constantes da cláusula primeira não se aplicam à fase recursal administrativa, ou seja, não têm aplicabilidade em relação aos recursos em trâmite perante o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS).

4.2 Pontos positivos e negativos

Sem sombra de dúvidas, o acordo interinstitucional firmado pelo INSS mostrou que a própria autarquia e as demais instituições estão preocupadas com o problema estrutural da demora excessiva na análise de requerimentos administrativos, ao proporem soluções ao referido impasse por meio da consensualidade e do diálogo institucional. Merece aplausos a iniciativa do INSS, do MPF, da DPU, do Ministério da Cidadania e da AGU, pois o problema em questão precisava de atenção, já que atinge direitos fundamentais de parcela considerável da população brasileira. A busca pela uniformização de prazos e procedimentos é louvável, na medida em que assegura tratamento igualitário a todos os segurados do RGPS.

Entretanto, o referido acordo apenas tangenciou o problema estrutural ora em análise, deixando de avançar em vários aspectos que poderiam efetivamente reduzir ou zerar a fila do INSS.

O primeiro ponto que merece destaque é que o acordo interinstitucional deixou de prever medidas de coerção com força suficiente para obrigar o INSS ao cumprimento do acordo. As sanções previstas no ajuste foram extremamente tímidas e não têm o condão de

11.4. As sanções previstas na Cláusula Décima não serão aplicadas quando restar demonstrada a impossibilidade contextual intransponível para o cumprimento dos prazos pactuados, cabendo ao Comitê Executivo deliberar sobre a alteração, ainda que temporariamente, dos prazos pactuados e propor medidas- que possibilitem o retorno ao cumprimento do que foi pactuado originariamente (*Ibid.*).

alterar o comportamento da autarquia com vistas a dar efetividade ao acordo, notadamente em relação aos prazos nele estabelecido.

Neste diapasão, preleciona Rômulo Saraiva:

Apesar do acordo autorizar prazos elásticos em favor do instituto, eventual descumprimento não vai trazer maiores preocupações a quem deu ensejo à demora, pois a astreinte — sanção prevista para coagir o responsável no cumprimento da obrigação legal — fixada no acordo é excessivamente moderada.

Por incrível que pareça, o descumprimento dos prazos vai acarretar apenas que o processo administrativo seja encaminhado para a Central Unificada de Cumprimento Emergencial de Prazos, núcleo criado para monitorar o andamento do acordo, que terá a incumbência de analisar, no prazo de dez dias, o requerimento administrativo. A principal cláusula penal que deveria amedrontar o INSS é justamente para que o instituto analise algo que já era para ter feito anteriormente.

A outra implicação objetiva diz respeito ao fato de o instituto previdenciário fazer o pagamento retardado acrescido de juros moratórios e correção monetária. O acordo foi extremamente generoso com o INSS ao fixar uma sanção tímida, de forma que a penalidade em si não surte o efeito pedagógico necessário de inibir o transgressor, porquanto não é dotada de multa diária apta a desmotivar quem deu azo a inobservância do acerto. A suavidade da constrição firmada em desfavor do INSS pode, inclusive, indiretamente arrefecer a autoridade do magistrado, já que a sanção serve justamente para dar eficácia e concretude à decisão judicial homologatória¹².

¹² SARAIVA, R. Tema 1.066/STF: o excesso de prazo do INSS e o controvertido acordo com o MPF. *Conjur*, 30 nov. 2020.

O acordo interinstitucional perdeu uma excelente oportunidade de prever as denominadas sanções premiais¹³, as quais se coadunam com os ditames do processo estrutural, como medidas aptas a incentivar o INSS no cumprimento do acordo. Nem sempre as sanções de caráter punitivo alcançam seu intento, sendo mais eficaz o estabelecimento de medidas que incentivem ou que influenciem o comportamento das partes no sentido de cumprirem as obrigações acordadas. No caso do acordo firmado no âmbito do RE n. 1.171.152/SC, as sanções premiais, por exemplo, poderiam ter sido utilizadas para estimular a autarquia a regularizar, prioritariamente, os prazos dos benefícios por incapacidade, que têm maior urgência de análise em comparação com os benefícios de natureza programada (aposentadorias por tempo de contribuição).

Tratando-se de um acordo com viés estrutural, além da criação de um comitê executivo para fiscalização das medidas estruturantes e da previsão de objetivos a serem alcançados por meio da avença, o referido ajuste também deveria ter estabelecido o modo, o tempo e o grau de reestruturação necessário para a observância dos prazos nele estabelecido, bem como ter criado um regime de transição¹⁴.

Ou seja, o acordo interinstitucional deveria ter previsto quais seriam os meios e o tempo necessários para a regularização dos prazos de análise dos processos administrativos. No concernente, insta registrar que o período de *vacatio* de seis meses, contados a partir da data de homologação do acordo, por óbvio, não atende a esse propósito, já que

¹³ [...] De maneira conceitual, é possível compreender essa forma de sanção como a consequência jurídica positiva para estimular determinado comportamento indicado na norma (legal ou convencional), independentemente de sua natureza (dever, direito potestativo, ônus, faculdade etc.). Em termos simples, é um “prêmio” — e não a valorização de uma conduta pelo juiz com base em critérios legais — para estimular o destinatário a praticar o comportamento apontado pela norma, cuja inobservância, porém, não gera qualquer penalidade ou prejuízo. [...] (OSNA, G.; MAZZOLA, M. As “sanções premiais” e a sua aplicabilidade ao processo estrutural. *RePro — Revista de Processo*, São Paulo, v. 47, n. 325, p. 311-336, mar. 2022).

¹⁴ Didier Jr., Zaneti JR. e Oliveira, *op. cit.*

toda decisão estrutural, seja ela negociada ou não, exige certo tempo de maturação para que se torne duradoura e efetiva.

Também falhou o acordo em questão quando deixou de estabelecer graus de reestruturação e de criar um regime de transição. Antes da realização do acordo, o prazo médio de análise era superior a seis meses, a contar da data do requerimento, podendo chegar até um ano. No presente caso, dada a magnitude do problema enfrentado pelo INSS, a redução dos prazos de análise poderia ser feita de maneira gradual e sucessiva, em conformidade com os graus de reestruturação da organização interna da autarquia. Isto é, conforme determinadas problemáticas tivessem solução, o tempo médio de análise de pedidos cairia até chegar aos prazos estabelecidos no acordo.

Porém, o que se viu foi que não houve qualquer menção a metas a serem cumpridas pelo INSS para reduzir a fila de análises, limitando-se o acordo a estabelecer prazos máximos de conclusão dos processos administrativos e a criar o comitê executivo formado por membros das instituições signatárias do ajuste, o que se afigura insuficiente para a resolução de um problema estrutural desta envergadura.

Além disso, não há qualquer publicidade ou transparência sobre os dados de execução do acordo ou até mesmo das reuniões do comitê executivo. Não há nenhuma divulgação, por qualquer canal de comunicação, das medidas adotadas para a redução dos prazos de análises ou dos percentuais e indicadores de cumprimento da avença. Não há a publicação das atas de reuniões do comitê executivo, o que seria extremamente salutar, uma vez que a sociedade poderia fiscalizar o trabalho deste grupo, ainda mais quando os resultados propostos pelo acordo não foram alcançados em sua plenitude.

Também, merece forte crítica o acordo interinstitucional quanto à não padronização dos prazos em relação ao recursos administrativos em trâmite perante o CRPS. Embora não integre a estrutura organizacional do INSS, é forçoso reconhecer que a demora de análise de recursos

pelo CRPS viola direitos fundamentais de segurados que buscam a revisão das decisões administrativas proferidas pela autarquia e constitui estado de desconformidade decorrente da desorganização burocrática do sistema de Previdência Social. A União, como parte integrante do acordo, poderia assumir o compromisso de ajustar os prazos de julgamento de recursos pelo CRPS, que atualmente podem chegar até dois anos, o que configura flagrante violação ao princípio constitucional da duração razoável do processo.

O acordo interinstitucional, além de não apresentar solução adequada ao problema estrutural, padece de legitimidade procedimental, porquanto não teve a participação direta dos atingidos pela demora excessiva de análise. Não há notícias ou informações quanto à participação de associações de aposentados e pensionistas nas negociações. Simplesmente, os segurados do RGPS tiveram de se submeter aos prazos que foram entabulados entre as instituições envolvidas.

Nesse aspecto, merece relevância trecho do artigo da Juíza Federal Letícia Daniele Bossonario, que ratifica a necessidade de maior participação da sociedade civil na elaboração do acordo em questão:

Na ação analisada, verifica-se que um acordo somente foi possível quando a Procuradoria-Geral da República assumiu a condução das negociações e chamou ao diálogo diversos atores envolvidos, ainda que não se tenha admitido *amici curiae* no processo. O acordo somente foi firmado com a anuência do MPF, INSS, Secretaria de Previdência, Defensoria Pública da União, Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União, ou seja, com anuência dos órgãos de controle; da Defensoria Pública da União como representante dos segurados e beneficiários (o que garante, inclusive, uma diminuição no ajuizamento de ações

individuais buscando o andamento de processos administrativos); e da Secretaria de Previdência, de quem se depende para a edição de atos normativos e instituição de medidas práticas que valham para todo o país e possam dar concretude ao acordo firmado. A ampla participação, portanto, é essencial em processos estruturais restando aqui a crítica ao caso no ponto em que se esquivou de analisar pedidos de intervenção de *amici curiae* ou os afastou com argumentos genéricos de que a decisão não interferiria na esfera jurídica dos interessados que estavam ali representando¹⁵.

No que concerne à avaliação material do acordo, a busca pela consensualidade e pelo diálogo entre as instituições merece elogio e reconhecimento, porém, o seu conteúdo não trouxe resultados significativos para a situação dos segurados do RGPS.

No que toca ao acordo em questão, Rômulo Saraiva assevera:

O acordo — celebrado pelas principais mãos de autoridades jurídicas brasileiras — termina sendo desvantajoso ao trabalhador se comparado ao objetivo inicial da ação que provocou o Supremo, pois prevê uma série de gatilhos imponderáveis, a exemplo da condicionante do término da pandemia para a partir daí se dá a fluência dos prazos periciais. No processo RE 1.171.152/SC, que deu ensejo ao Tema 1066, o objetivo secundário do Ministério Público Federal, atento a escassez de médicos na instituição previdenciária, era a realização do credenciamento excepcional de peritos e Judiciário

¹⁵ Bossonario, *op. cit.*, p. 111.

foi acionado para autorizar a contratação de médicos peritos temporários para auxílio na redução do prazo médio de realização de perícias, a fim de complementar a gestão do poder público, mas tal iniciativa foi deixada de lado no acordo¹⁶.

De fato, passado um ano desde a vigência do acordo, observou-se que a avença firmada pelo INSS, pelo MPF, pela DPU, pelo Ministério da Cidadania e pela AGU não avançou na resolução do problema estrutural ora em análise, pois não houve nenhuma alteração na situação fática que deu ensejo à elaboração do ajuste.

O acordo interinstitucional não reduziu, desde a sua vigência, o número de ações individuais voltadas a corrigir o excesso de prazo para análise administrativa de requerimentos de benefícios previdenciários.

Na 1ª Vara Federal de Brusque (SC), constatou-se que o acordo interinstitucional não acarretou a diminuição de ajuizamento de mandados de seguranças e ações individuais. Verificou-se que, desde o início do ano até o mês de junho de 2022, foram distribuídos, aproximadamente, 154 mandados de segurança, o que evidencia que não houve a redução da fila de análises de requerimentos ou que estejam sendo respeitados os prazos estabelecidos no acordo. Nos últimos meses, começaram a surgir, inclusive, ações relatando o atraso de fornecimento de cópias de processos administrativos.

Também, de acordo com as últimas informações apresentadas na imprensa, encontravam-se pendentes de análise, até dezembro de 2021, 1.838.459 pedidos de benefícios aguardando decisão do INSS¹⁷. Atualmente, apenas há promessa do atual presidente do INSS de zerar a

¹⁶ Saraiva, *op. cit.*

¹⁷ MÁXIMO, W. Previdência Social inicia 2022 com desafio de zerar filas. *Agência Brasil*, 23 jan. 2022.

fila de análise até o fim deste ano, mediante a perspectiva de realização de concurso público para contratação de mil novos servidores¹⁸.

A situação do excesso de prazo para julgamento de requerimentos administrativos continua a mesma, tanto que foi ajuizada no STF pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) a ADPF n. 939, cuja demanda relatou o descumprimento do acordo firmado no âmbito do RE n. 1.171.152/SC. Nem mesmo com o ajuizamento da ação antes mencionada, foram apresentadas informações oficiais acerca do cumprimento do acordo ou das medidas que foram adotadas pelo INSS para dar efetividade aos prazos constantes do ajuste firmado. Na oportunidade, o INSS limitou-se a apontar os mesmos problemas e soluções arrolados nos considerandos do acordo. A referida ação foi julgada extinta sem resolução de mérito, tendo em vista que o instrumento processual não era adequado para veicular a pretensão deduzida na inicial, por inobservância do pressuposto negativo de admissibilidade — qual seja, a subsidiariedade —, razão pela qual o tema do descumprimento do acordo não foi abordado pelo STF.

A Procuradoria Geral da República, em parecer exarado na ADPF n. 939, asseverou que:

Os pedidos veiculados nestes autos envolvem a imposição de obrigação de fazer à União e ao INSS, relacionadas ao cumprimento de cláusulas do Acordo Interinstitucional formalizado e homologado por esta Suprema Corte no RE 1.171.152/SC, provimento que poderia ser eficazmente obtido em vias distintas, seja pelo ajuizamento de execução forçada, seja pelo questionamento judicial das supostas omissões implicitamente atribuídas pelo requerente ao Comitê Executivo responsável pelo acompanhamento e

¹⁸ MENDES, V. O Governo Federal pretende desobstruir a fila do INSS até dezembro. *Viver de Trade*, 2 jun. 2022.

fiscalização do pacto, quando esta aponta a ineficácia das disposições do acordo.

A cogência das cláusulas do referido pacto decorre da própria força vinculante do título executivo consubstanciado em acordo homologado em sede judicial, sendo certo que o sistema processual vigente dispõe dos instrumentos adequados para exigir seu cumprimento, que propiciam a dilação probatória necessária à demonstração efetiva dos descumprimentos narrados e a observância do contraditório e da ampla defesa especificada ponto a ponto, providências inviáveis em sede de controle concentrado de constitucionalidade¹⁹.

Logo, a eventual revisão ou rescisão do acordo deverá passar, necessariamente, pelo ajuizamento de ação específica ou de execução forçada do título executivo formado a partir da decisão homologatória proferida pelo STF.

Assim, vê-se que as medidas que constaram do acordo interinstitucional não se mostraram adequadas e suficientes para a redução ou resolução do problema estrutural da demora na análise de requerimentos administrativos, tendo se perdido uma excelente oportunidade para avançar na solução desta questão tão importante para milhares de brasileiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo avaliar a efetividade do acordo interinstitucional homologado pelo STF no âmbito do RE n. 1.171.152/SC.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *ADPF 939*. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Interpelado: União. Relatora: Min. Rosa Weber, 2 de maio de 2022b.

Concluiu-se que, ao mesmo tempo que a busca da solução consensual e dialogada entre as instituições envolvidas tenha sido um importante avanço na resolução do problema estrutural em questão, o acordo interinstitucional não acarretou benefício significativamente maior do que seria esperado em caso de julgamento da questão pelo STF, bem como deixou de avançar em aspectos relevantes para o cumprimento do acordo.

A falta de medidas sancionatórias mais contundentes, ou até mesmo de sanções premiais, tornou o acordo extremamente favorável ao INSS, que conseguiu obter prazos mais elásticos que os estabelecidos na legislação de regência, sem que tenha qualquer consequência mais grave em caso de descumprimento do ajuste. É risível a sanção prevista no acordo, que se resume à aplicação de juros de mora e correção monetária em caso de atraso.

Tratando-se de acordo estrutural, era indispensável que o acordo interinstitucional estabelecesse o modo, o tempo e o grau de reestruturação necessário para regularizar o tempo de análise de benefícios, além de criar um regime de transição para tal mister. No entanto, o que ocorreu foi que o acordo se apresentou incompleto, na medida em que apenas estabeleceu, em seus termos, os objetivos a serem alcançados — os novos prazos de julgamento — e a criação de um comitê executivo para a fiscalização do cumprimento da avença.

Também, merece destaque que a falta de transparência e publicidade acerca dos dados de execução do acordo e das medidas implementadas para zerar a fila de análises de benefícios tem gerado enorme desconfiança na sociedade quanto ao efetivo cumprimento dos prazos previstos no ajuste. Há apenas promessas da autarquia de zerar a fila até o fim deste ano, porém, sem nenhuma informação concreta sobre os meios que serão utilizados para alcançar tal desiderato.

Passado um ano da vigência do acordo interinstitucional, constatou-se que ocorreu pouca ou nenhuma mudança quanto ao

tempo de resposta aos pedidos de benefícios previdenciários. Não houve redução significativa do prazo de análise dos requerimentos administrativos, bem como do ajuizamento de ações individuais, o que seria de se esperar diante do tratamento estrutural que foi dado ao problema da fila do INSS, porém, considerando a singeleza e a fragilidade das medidas adotadas, acabou-se tornando insuficiente para a reestruturação da situação de desconformidade objeto deste estudo.

REFERÊNCIAS

ARENHART, S. C. *Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão*. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/109152/processos_estruturais_direito_arenhart.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

BOSSONARIO, L. D. A relevância do processo dialógico na concretização do direito fundamental à duração razoável do processo: estudo da ACP dos prazos para análise administrativa de pedidos de benefícios previdenciários — ACP n. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC. In: BOCHENEK, A. (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Brasília: Enfam, 2022. p. 99-120.

BRASIL. Procuradoria Geral da República. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. INSS. Descumprimento de prazos para apreciação de requerimentos administrativos. Cumprimento de acordo- interinstitucional celebrado entre o INSS, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública Federal e os Ministérios da Cidadania e da Economia. Pedidos passíveis de provimento em via distinta, destinada à execução de título executivo. Princípio da subsidiariedade. Limites da intervenção judicial. Ofensa à separação de poderes. Parecer pelo não conhecimento da arguição. 1. Havendo meios processuais idôneos para sanar a alegada situação de lesividade a preceito fundamental, não há de ser conhecida a ADPF, por não atendimento ao requisito da subsidiariedade. Precedentes. 2. Cabe ao Poder Judiciário, mediante provocação, apenas a determinação de correção de irregularidades na execução da política pública definida e adotada pelo Executivo para melhoria do atendimento a

demandas previdenciárias, à luz das normas aprovadas pelo Legislativo, em respeito ao princípio da harmonia entre os poderes. 3. A avaliação do acerto, suficiência ou insuficiência das ações implementadas no campo da política previdenciária e assistencial demandaria o exame de aspectos técnicos e operacionais, além de ampla produção probatória, inapropriados em ação de controle objetivo de constitucionalidade. 4. Questão que já mereceu apreciação do Supremo Tribunal Federal ao homologar o acordo extrajudicial interinstitucional firmado no bojo do RE 1.171.152, paradigma do Tema 1.066 da Repercussão Geral, entre a Advocacia-Geral da União, a Procuradoria-Geral da República, a Defensoria Pública da União, o INSS e os Ministérios da Cidadania e da Economia, em que estipulados prazos para a conclusão da apreciação de diversos benefícios previdenciários, bem como sanções pelo descumprimento das determinações. Parecer pelo não conhecimento da arguição. *Parecer AJCONST/PGR n. 84310/2022, de 18 de março de 2022a*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6337999>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 939/DF*. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Alegada omissão em dar o devido cumprimento aos prazos para apreciação de requerimentos administrativos previdenciários e assistenciais. Pretensão de dar cumprimento ao acordo coletivo homologado no re 1.171.152/SC (tema n. 1066 da repercussão geral). Inviabilidade. Subsidiariedade não atendida. Inadequação da via. Processo extinto sem resolução do mérito. 1. Na ADPF 33, definiu-se interpretação jurídica do requisito da subsidiariedade, o óbice processual consistente em pressuposto negativo de admissibilidade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999, no sentido de que a cláusula de subsidiariedade impõe a inexistência de outro meio tão eficaz e definitivo quanto a ADPF

para sanar a lesividade, em regra, no universo do sistema concentrado de jurisdição constitucional. 2. A subsidiariedade foi objeto de desenvolvimento interpretativo por este Supremo Tribunal Federal, em visão holística dos meios disponíveis para sanar, de modo adequado, a lesividade arguida. Assim, por exemplo, no sentido do não atendimento do requisito se (i) houver solução da controvérsia em sede de repercussão geral; (ii) pretender-se utilizar a ação direta como sucedâneo recursal; ou (iii) a lesão puder ser sanada em sede de recurso extraordinário em tramitação, mesmo que inexistente outra ação direta cabível na hipótese. 3. Ainda, já estabelecido por esta Suprema Corte ser incabível arguição de descumprimento de preceito fundamental que busca rediscutir decisões tomadas em recurso extraordinário com repercussão geral, ou que tenha pretensão efeito rescisório. 4. A agremiação partidária requerente afirma a existência de problema estrutural referido como a “fila do INSS”, objeto do acordo coletivo celebrado e homologado no RE 1.171.152/SC, com o estabelecimento de prazos máximos para a apreciação dos requerimentos administrativos de benefícios previdenciários e assistenciais. Argumenta a não obtenção do resultado almejado e a subjetividade das sanções previstas na solução consensual. Pretende a imposição da observância dos prazos acordados. 5. Pretensão da espécie não encontra guarida em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Há outros meios para combater a lesividade de forma ampla, geral e imediata, a assegurar solução adequada e efetiva à controvérsia posta e afastar a intervenção direta e transversa desta Suprema Corte, e quiçá precipitada, nesta via. 6. A incognoscibilidade se evidencia, em síntese, por quatro razões: (i) a omissão alegada — e assim o problema estrutural na perspectiva suscitada — foi objeto do acordo coletivo homologado no RE 1.171.152/SC, cujos prazos se pretende impor na presente ação; (ii) o desfecho consensual se apresenta compreensivo e complexo e contempla verdadeira microinstitucionalidade responsável pela supervisão

e acomodação do cumprimento do acordo, o Comitê Executivo; (iii) a execução judicial do acordo, se for o caso, há de ser feita pela via própria e em termos adequados, e não de modo transversal na presente ADPF, à margem da institucionalidade e realidade do próprio acordo; e (iv) a ADPF não se presta a rever ou rescindir, mesmo que em parte e colateral ou indiretamente, a decisão tomada em recurso extraordinário — no caso, a decisão homologatória do acordo. 7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: União — Advocacia Geral da União. Relatora: Min. Rosa Weber, 2 de maio de 2022. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADPF_939INSSprazosparaatendimentoexecuodeacordohomologadosubsidiariedadeCDLF.pdf. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n. 1.171.152/SC*. Constitucional. Recurso extraordinário. Ação civil pública. Benefícios previdenciários por incapacidade. Prazo de realização das perícias pelo Instituto Nacional do Seguro Social. Imposição judicial de realização em até 45 dias, sob pena da implementação automática da prestação requerida pelo segurado. Limites da ingerência do Poder Judiciário em políticas públicas. Repercussão geral reconhecida. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da possibilidade de o Poder Judiciário (i) estabelecer prazo para o Instituto Nacional do Seguro Social realizar perícia médica nos segurados da Previdência Social e (ii) determinar a implantação do benefício previdenciário postulado, caso o exame não ocorra no prazo. 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC. Reclamante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Reclamado: Ministério Público Federal. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 03 out. 2019. publicado em 10. out. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral10782/false>. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Termo de Acordo no Recurso Extraordinário n. 1.171.152/SC*. Brasília, 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras/minuta-final-do-acordo.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021, p. 423-461.

MÁXIMO, W. Previdência Social inicia 2022 com desafio de zerar filas. *Agência Brasil*, 23 jan. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/previdencia-social-inicia-2022-com-desafio-de-zerar-filas>. Acesso em: 6 jun. 2022.

MENDES, V. O Governo Federal pretende desobstruir a fila do INSS até dezembro. *Viver de Trade*, 2 jun. 2022. Disponível em: <https://viverdetrade.com/governo-pretende-desobstruir-a-fila-do-inss/>. Acesso em: 7 jun. 2022.

OSNA, G.; MAZZOLA, M. As “sanções premiais” e a sua aplicabilidade ao processo estrutural. *RePro — Revista de Processo*, São Paulo, v. 47, n. 325, p. 311-336, mar. 2022.

SARAIVA, R. Tema 1.066/STF: o excesso de prazo do INSS e o controvertido acordo com o MPF. *Conjur*, 30 nov. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-30/romulo-saraiva-tema-1066stf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

VITORELLI, E. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

A AMPLIAÇÃO SUBJETIVA DE UMA DEMANDA ENTRE PARTICULARES E APLICAÇÃO DE TÉCNICAS DE GESTÃO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS

ROBERT KIRCHHOFF BERGUERAND DE MELO¹

RESUMO

O objetivo deste estudo de caso foi examinar como uma demanda entre particulares relacionada à reintegração de posse de imóvel supostamente rural, na fase de cumprimento de sentença, foi alvo de significativa ampliação subjetiva, com o ingresso de terceiros no litígio, que acabou por revelar tratar-se, na verdade, de um processo estrutural, bem como mostrar que, em razão de tal condição, foi necessária a aplicação de técnicas de gestão processual comuns aos processos estruturais para possibilitar a condução do processo.

Palavras-chave: Processo estrutural; Litígio possessório; Gestão processual.

ABSTRACT

The objective of this case study was to examine how a demand between individuals related to the repossession of a supposedly rural property, in the sentence compliance phase, was the subject of a significant subjective expansion, with the entry of third parties in the litigation, revealing that

¹ Juiz de Direito Substituto do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Graduado pela Universidade Federal de Rondônia. Possui Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Público pela Universidade Gama Filho. Aluno regular do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário da Enfam.

it was a case of a structural process; as well as showing that due to this condition it was necessary to apply procedural management techniques common to structural processes to enable the conduct of the process.

Keywords: Structural process; Possessory litigation; Procedural management.

1 INTRODUÇÃO

Um processo estrutural, como se verá, diz respeito a demandas complexas e coletivas que exigem atuação especial do magistrado, capaz de enxergar de forma ampla a lide, antevendo os passos que serão dados. Ocorre que nem sempre uma demanda se apresenta de pronto com a etiqueta “processo estrutural”, somente se revelando assim após o início de sua tramitação. Esta é a hipótese do estudo de caso realizado neste trabalho.

A pesquisa sobre a Ação de Reintegração de Posse da Chácara n. 5-A da Colônia Agrícola 26 de Setembro revelará como uma demanda originariamente entre dois particulares, por estar dentro de um problema estrutura relacionado à reforma agrária, questão fundiária, urbanização e conservação ambiental, ampliou o número de litigantes e exigiu, na fase de cumprimento de sentença, a aplicação de técnicas de gestão próprias de processos estruturais.

Nos primeiros capítulos, será apresentada uma sucinta noção sobre processos estruturais e as causas que levaram à criação de um ambiente de insegurança jurídica na área em que está situado o imóvel disputado na ação de reintegração de posse objeto do presente estudo de caso. Na sequência, será apresentada a ação em si, com seus desdobramentos processuais, seguida das considerações

sobre a demanda retratada e da aplicação de técnicas de gestão de processos estruturais.

Assim, o presente estudo de caso revela como uma demanda aparentemente particular descortinou conflitos complexos e coletivos, revelando-se um processo estrutural, que exigiu do magistrado, tão logo observada essa condição, a adoção de técnicas de gestão processual inerentes a este tipo de demanda.

2 BREVES NOÇÕES SOBRE PROCESSOS ESTRUTURAIS

Já foi dito que a família é a mais antiga das sociedades. Os filhos sujeitam-se aos pais enquanto dependentes deles. Uma vez alcançada a capacidade de autossustento, afastam-se do vínculo natural que os unem. Os pais, por sua vez, chegando os filhos à maturidade, também se isentam dos cuidados que tinham para com eles, passando todos, pais e filhos, a serem independentes. Deste modo, “se continuam a viver unidos, não é natural, mas sim voluntariamente, e só por convenção própria a família se mantém”². As convenções são ajustes e renúncias realizadas pelos entes familiares para que possam permanecer unidos, aproveitando-se da companhia e dos benefícios recíprocos da convivência.

À semelhança do que ocorre na família, a sociedade, ao se organizar, não apenas por laços naturais, mas, sobretudo, por convenções, exige que cada indivíduo se aliene a toda a comunidade, pois, “dando-se cada um por inteiro, para todos é igual a condição, e sendo ela para todos igual, ninguém se interessa em torná-la aos outros onerosa”³. Na medida em que os indivíduos abrem mão do seu estado natural, aquele em que “tudo é comum, não devo nada a quem

² ROUSSEAU, J.-J. *Do contrato social*. Tradução: Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2006. p. 22.

³ *Ibid.*, p. 29.

nada prometi, só reconheço como alheio o que é inútil”⁴, para viver em sociedade, outorgam ao Estado o direito de dirigir-lhes as relações por meio das leis, formando essa união a pessoa pública chamada república, que consiste em um Estado regido por leis, as quais limitam e ordenam estado de natureza.

É sabido que “a meta da lei é a paz”⁵, no entanto, mesmo as sociedades mais evoluídas no ponto de vista econômico e do Direito, com leis maduras, enfrentam desarranjos sociais que necessitam da intervenção estatal para sua pacificação. Quando os desencontros sociais, doravante denominados litígios, fogem da esfera particular do indivíduo, alcançando um grupo de pessoas, “mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de duas características estritamente pessoais”, estamos diante do que se denomina litígio coletivo⁶.

No entanto, nem sempre o litígio coletivo nasce da atuação dos indivíduos ou grupo de indivíduos na sociedade. Em algumas situações, o litígio decorre do “modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo”⁷, resultando nos litígios estruturais.

Nessa linha de entendimento, defende Vitorelli que os litígios estruturais mais comumente estão relacionados a estruturas públicas, pois elas afetam um elevado número de indivíduos e não podem parar de funcionar. Estrutura, nesse sentido, “pode ser uma instituição, um conjunto de instituições, uma política ou um programa público”⁸.

⁴ *Ibid.*, p. 44.

⁵ VON JHERING, R. *A luta pelo Direito*. Tradução: Dominique Makins. São Paulo: Hunter Brooks, 2012. p. 53.

⁶ VITORELLI, E. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. p. 30.

⁷ *Ibid.*, p. 60.

⁸ *Ibid.*, p. 60.

No entanto, para além das estruturas públicas, os processos estruturais também podem estar relacionados a estruturas privadas que prestam serviços públicos ou de utilidade pública, como grandes corporações que, atualmente, acabam impactando mais a vida social do que o próprio Estado.

No caso em estudo, como se verá, a política estatal adotada para assentar pessoas na área onde está situado o imóvel objeto da ação de reintegração objeto da pesquisa, consistente na fixação dos assentados por meio de uma “Licença de Ocupação Precária” autorizada pelo Decreto n. 17.502/96⁹, bem como a própria conduta estatal de doar essa área para a União, para a criação da Floresta Nacional de Brasília, conforme se observa no Decreto s/n. de 10 de junho de 1999, foi a responsável pela situação de incertezas e precariedade das relações sociais na região¹⁰.

3 O CONTEXTO DO CASO

Para melhor compreender o estudo de caso, necessário, inicialmente, uma sucinta apresentação da gênese do problema, razão pela qual nos capítulos a seguir será feita uma rápida apresentação da instituição então responsável, entre outros, pela programação, coordenação e avaliação da execução de projetos e atividades agropecuárias no âmbito do Distrito Federal: a Fundação Zoobotânica do DF, bem como da criação da Colônia Agrícola 26 de Setembro.

⁹ BRASIL.. Decreto n. 17.502, de 10 de julho de 1996. Autoriza a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal a outorgar “Licença de Ocupação Precária” em terras rurais e das outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, DF, n. 133, col. 1, p. 5644, 11 jul. 1996.

¹⁰ BRASIL. Decreto de 10 de junho de 1999. Autoriza a União a aceitar doação de imóveis que menciona, cria a Floresta Nacional de Brasília, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 1999, p. 22, 11 jun. 1999.

3.1 Fundação Zoobotânica do Distrito Federal

No ano de 1961, a Prefeitura do Distrito Federal instituiu a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal (FZDF), por meio de Escritura Pública de 7 de janeiro. Já no ano de 1979, por meio do Decreto n. 4.708 do Governo do Distrito Federal, o estatuto da fundação foi homologado¹¹.

A finalidade da FZDF, conforme previsto no art. 6º de seu Estatuto, consistia em “executar e/ou promover a execução de programas elaborados de acordo com a política fixada pela Administração do Distrito Federal [...] visando à implementação das atividades agropecuárias e à preservação da flora, da fauna e dos recursos naturais do Distrito Federal, administrando sua exploração”¹².

Entre os objetivos da FZDF, no que interessa a este trabalho, está o de “programar, coordenar e avaliar a execução dos projetos e atividades agropecuárias que visem o fomento animal e vegetal, o uso de insumos e o apoio de motomecanização e de infraestrutura à agropecuária”¹³, conforme previsto no art. 7º, I, do Estatuto.

Assim, coube à Fundação Zoobotânica executar os programas destinados a promover o desenvolvimento produtivo rural em áreas não exploradas, como os assentamentos de produtores em áreas isoladas, núcleos rurais, colônias agrícolas e agrovilas, “com o objetivo de atrair produtores de outras áreas do País para o desenvolvimento de atividades agropecuárias”¹⁴.

Desta forma, foram firmados contratos de arrendamento com diversos produtores rurais, concedendo-lhes o direito de explorar

¹¹ DISTRITO FEDERAL. Decreto n. 4.708, de 21 de junho de 1979. Homologa o Estatuto da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, ano IV, n. 117, p. 1, 22 jun. 1979.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ GERAL/ÁREAS RURAIS – Regularização de Áreas Rurais. *Terracap*.

as áreas ocupadas, com o cumprimento de condições voltadas ao desenvolvimento de atividades direcionadas à implementação de atividades de natureza rural.

3.2 A Colônia Agrícola 26 de Setembro

No ano de 1996, o Governo do Distrito Federal, entendendo que para a formalização do instrumento de concessão de uso é necessário que os lotes rurais estejam efetivamente criados, o que demanda tempo, editou o Decreto n. 17.502, autorizando a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal a outorgar “Licença de Ocupação Precária” em terras rurais¹⁵.

De acordo com a regulamentação, a colocação dos produtores nas áreas a serem trabalhadas seria estabelecida, no primeiro momento, por meio de “Licença de Ocupação Provisória”, de forma pessoal e intransferível¹⁶, a qual, posteriormente, seria convertida em Concessão de Uso após o estabelecimento do projeto de assentamento rural¹⁷.

Conforme informações constantes do blog *Conversa Informal*¹⁸, cerca de 1.080 famílias ocuparam a Fazenda Sarandi, localizada em Planaltina (DF), a partir de 22 de abril de 1996. No dia 26 de setembro de 1996, parte dessas famílias foram transferidas para a área rural localizada sob jurisdição da Circunscrição Judiciária de Taguatinga (DF),

¹⁵ Art. 1º — Fica a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal autorizada a promover, em caráter precário, o assentamento de trabalhadores rurais, em imóveis rurais públicos sob sua administração, que não estiverem cumprindo sua função social, visando a efetiva exploração agropecuária, consoante as políticas fundiária e agrícola do Distrito Federal (BRASIL, *op. cit.*).

¹⁶ Art. 3º — O assentamento se dará mediante “Licença de Ocupação Provisória”, em caráter pessoal, intransferível e oneroso (*Ibid.*).

¹⁷ Art. 4º — A “Licença de Ocupação Provisória”, de que trata este decreto, será convertida em Concessão de Uso após a criação e implantação do respectivo projeto de assentamento na área rural (*Ibid.*).

¹⁸ CAMARGOS, G. 26 de setembro não é invasão – conheça a verdade. *Conversa Informal*, 15 mar. 2018.

conforme autorizado pelo Decreto n. 17.502/96, que veio a receber o nome de “Assentamento 26 de Setembro”.

No ano de 1999, por meio de Decreto s/n. de 10 de junho, foi criada a Floresta Nacional de Brasília, que, na segunda das quatro áreas que a compõe, englobou a região da “Colônia Agrícola 26 de Setembro”, impedindo, por questões ambientais, sua regularização fundiária¹⁹.

O impasse ambiental posto está sendo objeto de tentativa de contorno por meio do Projeto de Lei n. 4379, de 2020, que altera o Decreto s/n. de 10 de junho de 1999, que cria a Floresta Nacional de Brasília, o Decreto s/n. de 13 de dezembro de 2002, que cria a Reserva Biológica da Contagem, e dá outras providências.

Pretende-se, com o referido projeto, a exclusão da Floresta Nacional de Brasília, para fins de regularização fundiária urbana, a Área 2, com área de 996,47 ha, visto que essa área se sobrepõe às colônias agrícolas estabelecidas pela administração do Governo do Distrito Federal.

De acordo com a justificativa do PL, a situação apontada tem “impedido a implementação efetiva das ações de conservação nas parcelas citadas, criando obstáculos tanto para a consolidação da UC como para a garantia das condições mínimas de desenvolvimento social e econômico dos grupos de agricultores atingidos pelas sobreposições.”²⁰

¹⁹ Art 1º Fica a União autorizada a aceitar a doação de imóveis que lhe faz a Companhia Imobiliária de Brasília-TERRACAP, constituídos de áreas com o total, aproximadamente, de nove mil, trezentos e quarenta e seis hectares e duzentos e oitenta e um centiares, localizados no Distrito Federal. Parágrafo único. Os imóveis de que trata o caput deste artigo, que se encontram desembaraçados de ônus e encargos de quaisquer natureza, possuem os seguintes memoriais descritivos:

[...]

A área 2 possui a superfície aproximada de 996,4783 há. (novecentos e noventa e seis hectares, quarenta e sete ares e oitenta e três centiares), sendo localizada no imóvel Brejo ou Torto, desmembrado do Município de Planaltina/GO e incorporado ao território do Distrito Federal, entre a DF-001 e os Córregos Cana do Reino, Cabeceira do Valo e Poço D’água (BRASIL, 1999).

²⁰ SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei n. 4.379, de 2020*. Altera o Decreto s/n. de 10 de junho de 1999, que cria a Floresta Nacional de Brasília, o Decreto s/n. de 13 de dezembro de 2002, que cria a Reserva Biológica da Contagem, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2020.

Apesar da iniciativa, a solução proposta ainda depende da completa tramitação no Congresso Nacional e de aprovação, sendo o último andamento ocorrido em 8 de dezembro de 2021, quando da remessa do PL à Câmara dos Deputados após aprovação pelo Plenário do Senado²¹.

4 O CASO: REINTEGRAÇÃO DE POSSE DA CHÁCARA N. 5-A DA COLÔNIA AGRÍCOLA 26 DE SETEMBRO

Em 21 de março de 2011, foi ajuizada ação de reintegração de posse por Antônio A. B. N. em face de Valtencir M. F., autos n. 2011.07.1.008322-9, perante a 3ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga (DF), com a qual o autor objetivou a restituição da Chácara n. 5-A da Colônia Agrícola 26 de Setembro.

Conforme restou relatado na sentença, Antônio A. B. N. alegou que,

[...] após a morte de seu genitor em março de 2009, “patrão de fato” do réu, então caseiro do imóvel, este abusou da confiança e passou a agir como se fosse o possuidor do bem, usando de violência e loteamento ilegal. Assim, requereu a concessão de mandado reintegratório liminar, bem como a procedência da ação²².

²¹ *Ibid.*

²² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (3ª Vara Cível de Taguatinga). *Processo n. 2011.07.1.008322-9*. Sentença. Taguatinga: TJDF, 2013a.

Também como consta da sentença, o requerido Valtencir defendeu que

[...] o autor ofereceu por meio de uma pessoa que se dizia policial a quantia de R\$ 35.000,00 para que o réu e sua família deixassem a chácara por bem, senão a coisa tomaria proporções nefastas; após tal fato, ajuizou ação manutenção de posse em face do autor na 4ª Vara Cível de Taguatinga, autos n. 2011.07.1.007079-0, onde após demonstrar que reside no imóvel desde o ano 2000, obteve na audiência de justificação Liminar de Manutenção de Posse; o registro em sua CTPS tendo o autor como empregador foi realizado na sua ausência, quando o autor a locupletou e outros documento pessoais, os quais foram entregues por sua esposa sem dolo ou malícia. Todavia, basta uma consulta da Delegacia do Trabalho e no INSS para saber que não consta nenhum registro formal de contrato de trabalho²³.

A ação teve seu trâmite normal apenas entre as duas partes até a prolação de sentença, em 18 de abril de 2013, pouco mais de dois anos após seu ajuizamento, tendo o pedido julgado procedente. O julgado foi complementado pela sentença dos embargos declaratórios da parte autora, datada de 6 de maio de 2013, para que o dispositivo passasse a constar com a seguinte redação:

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, com resolução de mérito nos termos do art. 269, I, do CPC, para REINTEGRAR A PARTE AUTORA NA

²³ *Id.*, 2013.

POSSE do imóvel consubstanciado pela Chácara 05-A, localizada na Colônia Agrícola 26 de Setembro, Rua 01, Taguatinga-DF, estendidos os efeitos da presente determinação a todos aqueles que eventualmente estiverem exercendo a posse de forma ilegítima²⁴.

Em 7 de outubro de 2013, foi determinada a expedição de mandado de reintegração em favor da parte autora, “estendidos os efeitos a todos aqueles que eventualmente estiverem exercendo a posse de maneira ilegítima”²⁵.

Com a expedição do mandado de reintegração, passou a ocorrer a ampliação subjetiva da demanda em razão da interposição de treze embargos de terceiros por ocupantes do imóvel.

Diante do elevado número ações de Embargos de Terceiros, o juízo determinou a “expedição de ofícios a diversos entes públicos, para colher informações que pudessem auxiliar no julgamento dos embargos de terceiro ajuizados pelos ocupantes atuais dos ‘lotes’ criados com o parcelamento irregular da área”²⁶.

Em 24 de julho de 2015, foi realizada reunião de trabalho com os advogados de todos os processos. Na audiência, foi informado, que de acordo com as respostas aos ofícios, a área está inserida em Área de Preservação Permanente, o que levou o juízo a entender que há um interesse ambiental e coletivo em todos os processos, que atrai a competência da Vara do Meio Ambiente.

²⁴ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (3ª Vara Cível de Taguatinga). *Processo n. 2011.07.1.008322-9*. Embargos de declaração. Taguatinga: TJDF, 2013a.

²⁵ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (3ª Vara Cível de Taguatinga). *Processo n. 2011.07.1.008322-9*. Decisão interlocutória. Embargos de declaração. Taguatinga: TJDF, 2013b.

²⁶ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (3ª Vara Cível de Taguatinga). *Processo n. 2011.07.1.008322-9*. Decisão interlocutória. Taguatinga: TJDF, 2015.

Em 21 de setembro 2015 o juízo consolidou o entendimento de que:

De acordo com as informações prestadas pelo Distrito Federal (fls. 841/851), a Colônia Agrícola 26 de Setembro, Chácara 05-A, é considerada Zona Rural de Uso Controlado, e está inserida na Bacia do Lago Paranoá.

De acordo com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, tais áreas rurais desempenham importante papel na manutenção das condições ecológicas, e no local deve ser estimulada a preservação e a conservação da vegetação nativa.

Além disso, informou o Distrito Federal que nessa chácara existem vários lotes com edificações inferiores ao módulo rural mínimo, e que a gleba em questão também interfere com a área de proteção de manancial do Bananal, local em que a proteção se dá em função da captação da água destinada ao abastecimento público.

Consta ainda nos autos, segundo informações da Terracap (fl. 856), que a Chácara 5-A da Colônia Agrícola 26 de Setembro é objeto da matrícula R.12/54.275- do 3º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, tem como proprietária a Terracap, e encontra-se em processo de doação à União²⁷.

Assim, reconheceu sua incompetência para o julgamento do caso, declinando da competência em favor da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário Do Distrito Federal, visto que

²⁷ Distrito Federal (2013a).

[...] de acordo com o art. 34 da Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal, “competete ao Juiz da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário processar e julgar todos os feitos que versem sobre o meio ambiente natural, urbano e cultural, inclusive as questões relacionadas à ocupação do solo urbano ou rural e ao parcelamento do solo para fins urbanos, excetuadas as ações de natureza penal”²⁸.

Em 3 de novembro de 2015, o feito foi recebido no juízo ambiental, onde recebeu nova numeração, autos n. 2015.01.1.125636-5, sendo posteriormente proferida decisão determinando a “expedição de mandado de reintegração de posse no local indicado, sendo certo que a diligência deverá abranger todos os ocupantes da área que não estejam protegidos por decisões judiciais em contrário, as quais deverão ser exibidas pelos eventuais ocupantes”²⁹, com a realização de mapeamento da área e identificação dos ocupantes, a fim de viabilizar a execução do mandado. Também houve o ajuizamento de dois novos embargos de terceiros.

Em 1 de agosto de 2017, foi homologado o pedido de desistência do cumprimento de sentença nos seguintes termos:

Cuida-se de execução de sentença nos autos n. 2011.07.1.008322-9, que determinou a reintegração de Antônio Alves Bandeira Neto na posse do imóvel

²⁸ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (3ª Vara Cível de Taguatinga). *Processo n. 2011.07.1.008322-9*. Decisão interlocutória. Taguatinga: TJDF, 2015a.

²⁹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal). *Processo n. 2015.01.1.125636-5*. Decisão interlocutória. Brasília: TJDF, 2016.

localizado na Chácara 05-A, localizada no CA 26 de Setembro, Taguatinga DF, alvo de loteamento ilegal. Em razão da expedição de mandados de reintegração de posse, foram ajuizadas diversas ações de embargos de terceiros (autos em apenso: 2015.01.1.125639-8; 2015.01.1.125652-5; 2015.01.1.125624-4; 2015.01.1.125634-9; 2015.01.1.125644-5; 2015.01.1.126629-3; 2015.01.1.125648-6; 2016.01.1.061871-7; 2016.01.1.063581-5; 2016.01.1.074999-6) pelos ocupantes dos lotes derivados do parcelamento Chácara 05-A buscando a suspensão parcial dos autos da ação de reintegração de posse originária. Algumas liminares foram concedidas.

Às fls. 764/766 foi determinado o mapeamento da área e identificação dos ocupantes, a fim de viabilizar a execução do mandado.

Às fls. 788/795 a União informou não possuir interesse no feito.

Às fls. 832/833 a Terracap esclareceu que a área discutida está inserida em Área de Proteção Ambiental — APA do Planalto Central, criada pelo Decreto s/n de 10 de janeiro de 2002 — Matrícula n. R.6/54.275, Cartório do 2º Ofício de Registros de Imóveis do DF, e foi desapropriada em comum e incorporada ao patrimônio da Terracap e da União, sendo que a quota parte da primeira está em processo de doação à segunda.

Às fls. 841/845 o Distrito Federal requereu sua intervenção no feito, mas desistiu do pleito à fl. 925. Houve declínio a esta Vara especializada, à fl. 908. O Ministério Público informou às fls. 922/924 não deter interesse na demanda.

À fl. 1074 o autor comunicou a celebração de acordo extrajudicial e requereu a extinção do processo. O requerido não se opôs a extinção do processo;

requereu, contudo fosse o desistente o responsável pelo pagamento de custas e honorários — fl. 1082. O DF também não se opôs a desistência, no entanto requereu o pagamento de honorários em seu favor — fl. 1087.

Intimado a juntar cópia do acordo nos autos, este permaneceu inerte.

É o relatório. Decido.

HOMOLOGO o pedido de desistência formulado pela parte autora às fls. 1074, para que produza seus jurídicos e legais efeitos, considerando a anuência da parte ré nos moldes do art. 485, §4º, do NCPC.

Em face do exposto, DECLARO EXTINTA A PRESENTE EXECUÇÃO, com fundamento no art. 485, inciso VIII, do NCPC. Condeno o exequente ao pagamento de custas e honorários advocatícios, em R\$ 500,00. Rejeito o pleito de fl. 1087, tendo em vista que o DF não chegou a ser admitido no feito.

Brasília — DF, terça-feira, 01/08/2017 às 16h³⁰.

Em 19 de julho de 2018, foi certificado o trânsito em julgado da sentença que extinguiu o cumprimento de sentença.

5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO RETRATADO E A APLICAÇÃO DE TÉCNICAS DE GESTÃO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS

De início, chamam a atenção o tempo e a solução dada ao caso. A ação de reintegração de posse foi distribuída em 21 de março de 2011;

³⁰ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal). *Processo n. 2015.01.1.125636-5*. Sentença. Brasília: TJDF, 2017.

em 1 de agosto de 2017 foi homologado o pedido de desistência; e em 19 de julho de 2018 foi certificado o trânsito em julgado da extinção.

Como se depreende de tais datas, o feito tramitou por aproximadamente sete anos e quatro meses, consumindo tempo e recursos públicos, sem que tivesse a parte autora obtido especificamente o bem da vida pretendido, isto é, a posse do imóvel esbulhado.

Também é notável a ampliação subjetiva da demanda. O litígio, de início, estava restrito a apenas uma ação, a de reintegração de posse, e a duas partes, Antônio e Valtencir. Contudo, após a sentença e o início da fase de cumprimento de sentença, houve o ajuizamento de quinze embargos de terceiros, manejados por 36 embargantes.

Assim, uma ação de reintegração de posse aparentemente simples, durou mais de sete anos, resultou em quinze novos processos e envolveu, além do autor e do réu originários, mais 36 litigantes.

5.1 Como e por que uma demanda entre particulares se prolongou no tempo e ampliou o número de litigantes

Conforme orienta Robert K. Yin, a pesquisa de estudo de caso envolve cinco componentes principais, sendo o primeiro deles as questões. Segundo o autor, a pesquisa de estudo de caso “é mais apropriada para as questões ‘como’ e ‘por que’; por isso, sua tarefa inicial é esclarecer, principalmente, a natureza de suas questões de estudo a esse respeito”³¹.

Nesse sentido, o ponto de partida do presente estudo de caso é indagar como e por que uma demanda aparentemente sem complexidade, como uma reintegração de posse entre dois particulares,

³¹ YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. p. 31.

arrastou-se por mais de sete anos e envolveu, ao todo, 38 litigantes, sob jurisdição inicial do juízo cível e, posteriormente, do juízo ambiental?

Com relação ao “como”, a resposta aparente está na forma de tratamento da questão, sobretudo na fase de conhecimento, que não a considerou uma demanda estrutural, aplicando a ela as regras ordinárias dos processos binários, envolvendo apenas duas partes.

No ensaio intitulado “Novas técnicas decisórias nos processos estruturais”, Vogt e Pereira defendem que, ao conduzir um processo estrutural, o ideal seria que o juiz tivesse uma visão global do conflito e dos inúmeros pequenos conflitos ali presentes. Deste modo, a boa gestão do conflito estrutural está diretamente ligada ao conhecimento do magistrado sobre todos os desdobramentos no curso do processo e das decisões prolatadas, senão vejamos:

[...] todos os desdobramentos no curso do processo e das decisões prolatadas: o cumprimento de determinada medida, o conhecimento de determinadas exceções levantadas pelos agentes — um órgão ambiental que se diga incompetente para o licenciamento de medida específica, por exemplo — e, além de tudo, a repartição da cognição com entes tecnicamente mais adequados, o que pode ocorrer através da delegação de atos para outros centros especializados³².

No caso, o que se observou na fase de conhecimento foi essa não compreensão da questão apresentada como uma demanda estrutural, visto que foi omitida pelas partes a situação fática do imóvel, o qual, ao

³² VOGT, F. C.; PEREIRA, L. D. M. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. p. 428.

tempo do ajuizamento da ação de reintegração, já estava fracionado e ocupado por terceiros.

A não ciência dessa questão, favorecida pela não realização de inspeção *in loco* – como autoriza o art. 481 do Código de Processo Civil³³ –, visto que não havia evidências nos autos que justificassem a medida, pois, como já dito, o litígio, aparentemente, estava restrito a duas partes (autor e réu), impediram a visão global do caso pelo magistrado, que não pôde antever os desdobramentos no curso do processo e das decisões prolatadas.

Quanto ao “porquê”, o estudo revela duas causas. A primeira já foi adiantada há pouco, isto é, a não indicação nos autos da real situação do imóvel objeto da lide, que já estava ocupado por terceiros antes mesmo do início da demanda. A segunda decorre da omissão das partes, por ignorância ou conveniência, de que a o imóvel disputado está inserido na Floresta Nacional de Brasília, criada, como já visto, pelo Decreto s/n. de 10 de junho de 1999. A ação de reintegração de posse foi ajuizada em 21 de março de 2011, cerca de quase dois anos após a criação da FLONA de Brasília.

O conhecimento prévio de tal informação, seja na inicial, seja na contestação, teria permitido ao magistrado observar de plano que o litígio submetido à sua apreciação não se tratava de uma demanda de cunho estritamente individual, como as partes deram a entender. A constatação de que o imóvel em disputa estava situado em Unidade de Conservação teria permitido ao magistrado cível, desde logo, declinar da competência em favor da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, a qual, por força do art. 34 da Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal, tem competência para [...] processar e julgar todos os feitos que versem sobre o meio ambiente natural, urbano e cultural, inclusive as questões relacionadas

³³ BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015.

à ocupação do solo urbano ou rural e ao parcelamento do solo para fins urbanos, excetuadas as ações de natureza penal³⁴.

Mais que a competência em si do juízo ambiental, sua *expertise* para lidar com demandas afetas à matéria teria proporcionado, com maior efetividade que o juízo cível, a condução do processo com base nas premissas básicas desse tipo de caso, como: “instrução voltada para o diagnóstico amplo das causas estruturais do litígio, condução dialógica e cooperativa dos atos processuais, com participação dos atores técnicos, jurídicos e sociais relevantes, desenvolvimento de providências incrementais”, que permitiram a “evolução das condições litigiosas de maneira prospectiva, reduzindo o efeito das causas em litígio e melhorando a situação do contexto material subjacente”, como esclarece Edilson Vitorelli³⁵.

No entanto, como se observou no caso dos autos, o declínio da competência para o juízo ambiental ocorreu somente em 21 de setembro 2015, cerca de quatro anos e cinco meses após o ajuizamento da demanda, e quando a ação original já contava com sentença transitada em julgado e já tinha produzido outras treze ações de embargos de terceiro em apenso.

Como se nota, a não indicação do real estado de fato do imóvel, já ocupado por terceiros quando do início da demanda, e a não ciência pelo juízo cível de que ele estava inserido em Unidade de Conservação, Floresta Nacional de Brasília, impediram o melhor tratamento do caso pelo juízo com vocação natural para a demanda e competência, o da Vara de Meio Ambiente.

³⁴ BRASIL. Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008. Dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e revoga as Leis nos 6.750, de 10 de dezembro de 1979, 8.185, de 14 de maio de 1991, 8.407, de 10 de janeiro de 1992, e 10.801, de 10 de dezembro de 2003, exceto na parte em que instituíram e regularam o funcionamento dos serviços notariais e de registro no Distrito Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 16 jun. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=16/06/2008>. Acesso em: 8 out. 2022.

³⁵ Vitorelli, *op. cit.*, 2, p. 352-353.

5.2 A aplicação de técnicas de gestão de processos estruturais pelo juízo cível na fase de cumprimento de sentença

Como já analisado anteriormente, até a sentença o processo foi gerenciado com base na lógica dual inerente às demandas entre dois litigantes, seguindo uma metodologia ainda própria dos litígios tradicionais, porquanto vigorava, até então, a discussão entre duas pessoas com forte cunho individual e patrimonialista, sem atentar a outros interesses e direitos que de fato já estavam presentes³⁶, uma vez que ainda não haviam se manifestado nos autos a complexidade e a conflituosidade inerentes aos processos estruturais, como ensina Vitorelli³⁷. Contudo, iniciada a fase de cumprimento de sentença e expedido o mandado de reintegração, houve o desdobramento da demanda com o ajuizamento dos embargos de terceiros que, como já visto, somente no juízo cível, foram no número total de treze.

A ampliação subjetiva da demanda chamou a atenção do juízo para uma realidade até então não revelada nos autos, consistente na disputa de outros atores pelo mesmo espaço de terra. Esse quadro levou a uma mudança na condução do processo, passando sua gestão a ser realizada, ainda no juízo cível, com a aplicação de técnicas inerentes aos processos estruturais.

Como bem aponta Bochenek, a atuação do magistrado no contexto de demandas estruturantes e de elevada complexidade “exige uma postura mais aberta ao diálogo e à participação democrática cidadã e institucional, ainda que a legislação processual não contemple

³⁶ Mitidiero (2010 *apud* PASQUALOTTO, V. F. O Processo Civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. p. 1204-1205).

³⁷ Vitorelli, *op. cit.*, p. 34.

ferramentas específicas para tal finalidade”³⁸. Nesse sentido, continua o autor, a despeito da mencionada falta de ferramentas normativas, “despontam duas características essenciais dos processos estruturais, isto é, a gestão judicial dessas demandas e a flexibilidade dos procedimentos existentes, com a aplicabilidade adaptável das normas”³⁹.

5.2.1 Da cooperação interinstitucional

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020, estabeleceu, em seu art. 1º, II, “a cooperação interinstitucional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, integrantes ou não do sistema de justiça, que possam, direta ou indiretamente, contribuir para a administração da justiça” como uma das dimensões da cooperação judiciária nacional⁴⁰.

Essa previsão, conforme se extrai das considerações iniciais da referida resolução, está em consonância com o princípio constitucional da eficiência na administração pública (art. 27 da Constituição Federal)⁴¹ e, também, com a orientação voltada à desburocratização estatuída pela

³⁸ BOCHENEK, A. C. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. *ReJuB — Rev. Jud. Bras.*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 155-178, jul./dez. 2021. p. 157.

³⁹ *Ibid.*, p. 160.

⁴⁰ Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre a cooperação judiciária nacional, para a realização de atividades administrativas e para o exercício das funções jurisdicionais, abrangendo as seguintes dimensões: (redação dada pela Resolução n. 436, de 28.10.2021)

[...]

II — a cooperação interinstitucional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, integrantes ou não do sistema de justiça, que possam, direta ou indiretamente, contribuir para a administração da justiça (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020*. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020).

⁴¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

Lei n. 13.726/2018, que, em seu art. 1º, indica como sendo seu principal objetivo racionalizar os “atos e procedimentos administrativos dos Poderes [...] mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude”⁴².

Também no mesmo sentido o Código de Processo Civil prevê, em seus arts. 6º e 8º, os princípios da cooperação e da duração razoável do processo, os quais se comunicam diretamente com os arts. 67 e 69, que estabelecem mecanismos de cooperação entre órgãos do Poder Judiciário⁴³.

Nesse sentido, na decisão prolatada em 13 de agosto de 2015, o juízo cível assim consignou:

[...] proferi decisões determinando a expedição de ofícios a diversos entes públicos, para colher informações que possam auxiliar no julgamento dos embargos de terceiro ajuizados pelos ocupantes atuais dos “lotes” criados com o parcelamento irregular da área. Nesses ofícios, também busquei a colaboração do Poder Público para tentar localizar no solo os lotes que teriam de ser desde logo reintegrados na posse de Antônio A. B. N., que foi vencedor na demanda principal (processo 8.322-9/11), e tem em seu favor sentença transitada em julgado, além de ter facultado aos entes públicos manifestar eventual interesse em intervir nos feitos⁴⁴.

⁴² BRASIL. Lei n. 13.726, de 8 de outubro de 2018. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 9 out. 2018.

⁴³ *Id.*, 2015.

⁴⁴ Distrito Federal (2013b).

Como se observa, a expedição de ofícios para outros órgãos públicos, ainda em 2015, sobretudo àqueles não integrantes do sistema de justiça, buscou a cooperação interinstitucional para a solução do litígio. Essa atuação do juízo representou uma forma clara e direta de busca de cooperação institucional, na esteira das previsões do Código de Processo Civil supramencionadas e antes mesmo da normatização da prática pelo Conselho Nacional de Justiça, que ocorreu somente em 2020, conforme se observa na resolução supracitada.

5.2.2 Do negócio jurídico processual

O negócio processual, nas palavras de Didier Jr. e Nogueira, “é o fato jurídico voluntário, em cujo suporte fático confere-se ao sujeito o poder de escolher a categoria jurídica ou estabelecer, dentro dos limites fixados no próprio ordenamento jurídico, certas situações jurídicas processuais”⁴⁵.

Assim, entende-se como negócio jurídico a manifestação de vontade dos litigantes para produzir, de comum acordo, situações jurídicas e/ou alteração de procedimentos, adequadas ao caso específico sob julgamento.

Nesse trilhar, o Código de Processo Civil estabeleceu, em seu art. 190, a cláusula geral de negociação sobre o processo, ao assentar que, nas hipóteses cabíveis, as partes podem “estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo”⁴⁶.

⁴⁵ DIDIER JR., F.; NOGUEIRA, P. H. P. *Teoria dos fatos jurídicos processuais*. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

⁴⁶ Brasil, *op. cit.*

A previsão legal supramencionada autoriza as partes, no curso da demanda, a estabelecer acordos relacionados ao objeto do processo (direito material) e, também, quanto ao processo em si (direito processual). Isso porque, conforme ensina Didier Jr., existem negócios processuais que dizem respeito ao objeto litigioso do processo e quanto ao próprio processo. Exemplificando a primeira hipótese, poder-se-ia cogitar do reconhecimento da procedência do pedido, e, na segunda, a suspensão convencional do processo⁴⁷.

Com o olhar para essa nova perspectiva processual, na decisão proferida em 13 de agosto de 2015, a magistrada responsável pelo processo relatou que no dia 24 de julho de 2015 realizou:

[...] reunião de trabalho com os advogados de todos os processos, que gerou uma ata de audiência juntada no processo principal. Na audiência, esta magistrada informou que, de acordo com as respostas aos ofícios, a área está inserida em Área de Preservação Permanente, o que levou esta magistrada a entender que há um interesse ambiental e coletivo em todos os processos, que atrai a competência da Vara do Meio Ambiente⁴⁸.

A audiência realizada entre os advogados de todos os processos, da ação principal e dos embargos representou ação no sentido de buscar, entre todos os interessados, consenso sobre o arranjo processual naquele momento, com o intuito de obter o adequado tratamento ao litígio, que, no caso, consistiu na sinalização do reconhecimento do juízo ambiental como o competente para tratar a questão.

⁴⁷ DIDIER JR., F. Negócios jurídicos processuais atípicos no Código de Processo Civil de 2015. *Revista Brasileira da Advocacia*, São Paulo, ano 1, v. 1, p. 59-84, abr./jun. 2016. p. 61.

⁴⁸ Distrito Federal, *op. cit.*

A iniciativa da magistrada estava amparada no art. 357 do Código de Processo Civil, que permite a organização de processos complexos em audiência designada para tanto, com a cooperação das partes⁴⁹. Embora a previsão legal esteja inserida na fase de conhecimento, o processo estrutural demanda a flexibilização das normas, sendo plenamente possível sua aplicação mesmo em momento posterior à sentença. Sobre este ponto, não se pode perder de vista, como bem apontado por Leonardo Nunes, citando Didier Jr., Cabral e Cunha, “o código adotou um modelo e procedimento comum permeável às técnicas especiais, estabelecendo seu livre trânsito entre procedimentos”⁵⁰.

Na audiência em questão, houve acordo por parte dos litigantes quanto ao declínio da competência ao juízo ambiental:

O Defensor Público e a advogada de Antônio A. B. N. manifestaram, em audiência, concordância com o declínio da competência à Vara do Meio Ambiente, mas os demais pediram para terem ciência das respostas ao ofício e da petição que o advogado [...] afirmou ter protocolado em um dos processos, questionando se a área realmente é pública⁵¹.

⁴⁹ Art. 357. Não ocorrendo nenhuma das hipóteses deste Capítulo, deverá o juiz, em decisão de saneamento e de organização do processo:

[...]

§ 3º Se a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito, deverá o juiz designar audiência para que o saneamento seja feito em cooperação com as partes, oportunidade em que o juiz, se for o caso, convidará as partes a integrar ou esclarecer suas alegações (BRASIL, *op. cit.*).

⁵⁰ Didier Jr., Cabral e Cunha (2018 *apud* NUNES, L. S. A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturantes. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022., p. 701).

⁵¹ Distrito Federal, *op. cit.*

A solução do declínio da competência para o juízo ambiental, com maior *expertise* para o tratamento da questão, considerando a localização do imóvel em disputa em Unidade de Conservação, foi fruto de consenso entre os envolvidos. Esta solução encontra amparo no art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC, que recomenda a solução consensual dos conflitos e o empenho de todos os agentes processuais⁵², bem como representou verdadeiro negócio processual entre os litigantes, na esteira do art. 190 já mencionado, visto que, como ressaltado por Nunes, o estímulo à autocomposição não se limita ao objeto material do litígio,

[...] mas, também, sobre arranjos processuais, aptos a configurar o procedimento adequado ao tratamento dos litígios estruturais [...] os litígios estruturais estão mais propícios a decisões construídas por força da negociação dos diversos atores envolvidos. Por isso, deve-se destacar o estímulo à abertura dialógica e à solução consensual dos conflitos⁵³.

5.2.3 Do mapeamento da área

Já sob competência do juízo ambiental, conforme consignado na sentença extintiva do feito prolatada em 1 de agosto 2017, “foi determinado o mapeamento da área e identificação dos ocupantes,

⁵² Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

[...]

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (BRASIL, *op. cit.*).

⁵³ Nunes, *op. cit.*, p. 403.

a fim de viabilizar a execução do mandado”⁵⁴. O mapeamento da área e a identificação dos ocupantes tiveram por objetivo, entre outros, possibilitar ao juiz o “diagnóstico amplo das causas estruturais do litígio”, uma das premissas para a condução ideal de uma demanda estrutural, como orienta Vitorelli⁵⁵.

Ademais, essa inspeção da área já depois da sentença de mérito está relacionada à mutabilidade fática inerentes às demandas estruturais e incompatível com as noções de estabilização da demanda, posto que, conforme explica o supracitado autor, “a mera existência do processo é suficiente para alterar a realidade”⁵⁶.

5.2.4 Atos concertados entre juízes

Para além da busca da cooperação interinstitucional para a solução do litígio, do arranjo processual realizado na fase de cumprimento de sentença e do estímulo à consensualidade no trato da questão, nota-se que outras técnicas de gestão processuais poderiam ter sido aplicadas, como os atos concertados entre os juízes cooperantes, conforme previsto nos arts. 67 a 69 do CPC.

Sobre a hipótese do exemplo, o art. 69, II, estabelece que o pedido de cooperação jurisdicional pode ser executado como “reunião ou apensamento de processos”, ao passo que o seu § 2º, VI, estabelece que os atos concertados entre os juízes poderão consistir na “centralização de processos repetitivos”.

As previsões supramencionadas, como ressaltado por Meireles, não se confundem com o declínio de competência em razão de conexão ou continência, pois estas decorrem da lei. A nova previsão legal traz

⁵⁴ Distrito Federal (2017).

⁵⁵ Vitorelli, *op. cit.*, 2022, p. 352.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 355.

consigo a possibilidade de dois ou mais juízes, em ato de cooperação, estabelecerem qual deles seria o competente para apreciar demandas repetitivas, sempre com o olhar para a “economia processual, objetivando a prática de atos únicos que aproveitem a mais de um processo”⁵⁷.

No caso em estudo, não se vislumbrou o concerto de atos entre os juízos, embora tal medida fosse possível ainda na fase do conhecimento, visto que outras demandas de reintegração de posse foram ajuizadas na Circunscrição de Taguatinga referente à área da Colônia Agrícola 26 de Setembro, como a dos autos n. 2010.07.1.007898-3.

A não adoção dos atos concertados, por razão evidente, justificase em razão do tempo em que as ações foram distribuídas, 2010 e 2011, pois até então ainda não estava em vigor o novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), que trouxe a previsão legal para tanto.

Contudo, repetindo-se situação semelhante nos dias atuais, a realização de atos concertados é bem-vinda, como forma de trazer maior celeridade à prestação jurisdicional e maior segurança jurídica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos estruturais, seja pela complexidade das questões de fato e/ou de direito que os caracterizam, seja pela conflituosidade os compõem, exige de seu condutor, o magistrado, dedicação e *expertise* para sua condução. Uma visão global da questão e dos pequenos problemas existentes entre os envolvidos, bem como a antevisão das decisões a serem tomadas e os seus desdobramentos, são características desejadas ao julgador. A flexibilização das regras processuais e uma condução mais fluida, não presa a fases estanques,

⁵⁷ MEIRELES, E. Cooperação judiciária nacional. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 249, nov. 2015.

com preclusões rígidas, também são indispensáveis à gestão adequada de processos estruturais.

No estudo de caso realizado, foi possível perceber que há situações em que a demanda apresentada não revela de plano sua natureza de processo estrutural, sendo essa condição descoberta após o início de sua tramitação e, como na hipótese analisada, mesmo depois da fase de conhecimento e prolação de sentença com trânsito em julgado.

A descoberta tardia da natureza estrutural da demanda, contudo, não é impedimento ao seu tratamento adequado após sua revelação. No caso estudado, foi possível perceber como a condução da demanda na fase de cumprimento de sentença, com adoção de técnicas de gestão de processos estruturais como a cooperação institucional, organização do processo em audiência, arranjo processual e inspeção do local, permitiram a construção de uma pacificação entre os envolvidos, que, como se observou na sentença de extinção do feito já pelo juízo ambiental, chegaram a uma composição.

Também, para situações semelhantes, desde a entrada em vigor do atual Código de Processo Civil, a adoção de atos concertados entre juízes de mesma competência é ferramenta útil para maior celeridade na prestação jurisdicional, economia processual e segurança jurídica.

Deste modo, a lição extraída do estudo em caso realizado é que, mais que a “etiqueta de processo estrutural”, mais que apresentação da lide com a identificação de sua natureza de plano, é recomendado e desejável que o magistrado esteja atento ao desenrolar do processo, percebendo os conflitos latentes, de modo a poder, quando se revelar necessário, estar pronto para adotar gestão de processo apta a fazer frente à necessidade de promover uma condução eficaz do feito, com fins de conciliar e pacificar os conflitos existentes.

REFERÊNCIAS

BOCHENEK, A. C. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. *ReJuB — Rev. Jud. Bras.*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 155-178, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/81/36>. Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008. Dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e revoga as Leis nos 6.750, de 10 de dezembro de 1979, 8.185, de 14 de maio de 1991, 8.407, de 10 de janeiro de 1992, e 10.801, de 10 de dezembro de 2003, exceto na parte em que instituíram e regularam o funcionamento dos serviços notariais e de registro no Distrito Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 16 jun. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=16/06/2008>. Acesso em: 8 out. 2022.

_____. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 8 out. 2022.

_____. Lei n. 13.726, de 8 de outubro de 2018. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 9 out. 2018. Disponível em: <http://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13726.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

_____. Decreto de 10 de junho de 1999. Autoriza a União a aceitar doação de imóveis que menciona, cria a Floresta Nacional de Brasília, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 1999, p. 22, 11 jun. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1999/dnn8127.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

CAMARGOS, G. 26 de setembro não é invasão – conheça a verdade. *Conversa Informal*, 15 mar. 2018. Disponível em: <https://jornalconversainformal.blogspot.com/2018/03/26-de-setembro-nao-e-invasao-conheca.html>. Acesso em: 6 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020*. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182611202011035fa1a0c3a36f6.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2022.

DIDIER JR., F. Negócios jurídicos processuais atípicos no Código de Processo Civil de 2015. *Revista Brasileira da Advocacia*, São Paulo, ano 1, v. 1, p. 59-84, abr./jun. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RBA_n.01.04.PDF. Acesso em: 11 out. 2022.

DIDIER JR., F.; NOGUEIRA, P. H. P. *Teoria dos fatos jurídicos processuais*. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal). *Processo n. 2015.01.1.125636-5*. Sentença. Brasília: TJDFT, 2017. Disponível em: <https://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=168&CDNUPROC=20150111256365>. Acesso em: 6 jun. 2022.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (3ª Vara Cível de Taguatinga). *Processo n. 2011.07.1.008322-9*. Embargos de declaração. Taguatinga: TJDFT, 2013a. Disponível em: <https://cache.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTRA&CIRCUN=7&SEQAND=141&CDNUPROC=20110710083229>. Acesso em: 6 jun. 2022.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (3ª Vara Cível de Taguatinga). *Processo n. 2011.07.1.008322-9*. Decisão interlocutória. Embargos de declaração. Taguatinga: TJDFT, 2013b. Disponível em: <https://cache.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTRA&CIRCUN=7&SEQAND=161&CDNUPROC=20110710083229>. _____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (3ª Vara Cível de Taguatinga). *Processo n. 2011.07.1.008322-9*. Decisão interlocutória. Taguatinga: TJDFT, 2015. Disponível em: <https://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=7&SEQAND=415&CDNUPROC=20110710083229>. Acesso em: 6 jun. 2022.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (3ª Vara Cível de Taguatinga). *Processo n. 2011.07.1.008322-9*. Decisão interlocutória. Taguatinga: TJDFT, 2015a. Disponível em:

<https://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=7&SEQAND=422&CDNUPROC=20110710083229>. Acesso em: 6 jun. 2022.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal). *Processo n. 2015.01.1.125636-5*. Decisão interlocutória. Brasília: TJDF, 2016. Disponível em: <https://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=50&CDNUPROC=20150111256365>. Acesso em: 6 jun. 2022.

_____. Decreto n. 17.502, de 10 de julho de 1996. Autoriza a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal a outorgar “Licença de Ocupação Precária” em terras rurais e das outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, DF, n. 133, col. 1, p. 5644, 11 jul. 1996. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/30195/2a85d2de.html>. Acesso em: 11 out. 2022.

_____. Decreto n. 4.708, de 21 de junho de 1979. Homologa o Estatuto da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, ano IV, n. 117, p. 1, 22 jun. 1979. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/sinj/Diario/88c2f0d4-5d75-3f68-a67a-49a7da1011f2/ec5e9008.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.

GERAL/ÁREAS RURAIS – Regularização de Áreas Rurais. *Terracap*. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/sem-categoria/302-areas-rurais-regularizacao-de-areas-rurais>. Acesso em: 6 dez. 2021.

MEIRELES, E. Cooperação judiciária nacional. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 249, nov. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.249.04.PDF. Acesso em: 3 ago. 2022.

NUNES, L. S. A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturantes. *In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

PASQUALOTTO, V. F. O Processo Civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos. *In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

ROUSSEAU, J.-J. *Do contrato social*. Tradução: Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2006.

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei n. 4.379, de 2020*. Altera o Decreto s/nº de 10 de junho de 1999, que cria a Floresta Nacional de Brasília, o Decreto s/nº de 13 de dezembro de 2002, que cria a Reserva Biológica da Contagem, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8882024&ts=1641346974465&disposition=inline>. Acesso em: 6 jun. 2022.

VITORELLI, E. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

VOGT, F. C.; PEREIRA, L. D. M. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. *In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. p. 385-408.

VON JHERING, R. *A luta pelo Direito*. Tradução: Dominique Makins. São Paulo: Hunter Brooks, 2012.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução: Crithian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

REFLEXÕES SOBRE GESTÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL A PARTIR DA ACP DO ANEL RODOVIÁRIO E BR-381¹

JADER ALVES FERREIRA FILHO²

RESUMO

O presente trabalho analisa a apreciação jurisdicional de um litígio estrutural a fim de identificar as técnicas processuais utilizadas na solução do problema, buscando municiar os magistrados e demais atores do processo com ferramentas e mecanismos adequados ao enfrentamento da questão. Para guiar o estudo, apresentaram-se os contornos doutrinários do litígio e do processo estruturais, além da base legal que sustentou as medidas adotadas na condução do processo, seja na sua fase de conhecimento, seja na fase executiva. Verificou-se que a ampla participação de todos os envolvidos no problema estrutural é componente inescapável para alcance do resultado efetivo no processo. A consensualidade, a cooperação e a comparticipação são aspectos sem os quais não se alcança a concreta solução do problema estruturante. Ao lado da vasta participação de interessados, não se pode esquecer da maior utilização de meios de prova atípicos, sem os quais a complexidade do problema estrutural não seria revelada. Conclui-se que, a despeito da ausência de normas específicas sobre processo estrutural, a legislação processual permite razoável solução da lide estruturante, bastando a atualização da mentalidade dos

¹ Uma versão deste texto foi disponibilizada em: https://portal.trf1.jus.br/data/files/1F/26/B7/AB/FE1228101F520228F32809C2/Reflex_es%20sobre%20gest_o%20do%20processo%20estrutural%20a%20partir%20da%20ACP%20do%20Anel%20Rodovi_rio%20e%20BR%20381.pdf.

² Aluno especial do Mestrado/Enfam da Disciplina Administração Judicial Aplicada (AJA). Juiz Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais.

envolvidos, a flexibilização na aplicação das regras processuais e uma visão democrática na condução da demanda.

Palavras-chave: Litígio e processo estruturais. Estudo de caso. ACP do Anel Rodoviário e BR-381. Ferramentas e técnicas processuais.

ABSTRACT

The present study analyzes the jurisdictional assessment of a structural litigation, in order to identify the procedural techniques used in the solution of the problem, aiming to provide judges, and other actors in the process, with adequate tools and mechanisms to face the issue. To guide the study, the doctrinal contours of the litigation and the structural process were presented, in addition to the legal basis that supported the measures adopted in the conduct of the process, whether in its knowledge phase or in the executive phase. It was verified that the broad participation of all those involved in the structural problem is an inescapable component to reach the effective result in the process. Consensuality, cooperation and sharing are aspects without which the concrete solution of the structuring problem cannot be achieved. Alongside the broad participation of interested parties, one cannot forget the greater use of atypical means of proof, without which the complexity of the structural problem would not be revealed. It is concluded that, despite the absence of specific norms on the structural process, the procedural legislation allows a reasonable solution to the structuring dispute, simply updating the mentality of those involved, the flexibility in the application of procedural rules and a democratic vision in the conduct of the demand.

Keywords: Structural litigation and process. Case study. “ACP Anel Rodoviário e BR-381”. Procedural tools and techniques.

1 INTRODUÇÃO

Independentemente do nome que se dê, processo coletivo estrutural, processo estrutural, processo civil de interesse público ou processo estratégico, é certo que não há nenhuma norma legal no Direito brasileiro destinada especificamente ao processo judicial que trata da solução de um litígio policêntrico, complexo e voltado à reestruturação de um arcabouço burocrático que se apresenta em desconformidade com o que se espera dele.

A despeito do vácuo legislativo sobre a matéria³, essas lides, que se podem denominar lides estruturais, inegavelmente existem e, diante da evolução das relações sociais — em seu número e complexidade —, tendem a crescer⁴.

O enfrentamento desses problemas estruturais, que intuitivamente encontram nos poderes Executivo e Legislativo o ambiente mais propício ao seu debate e solução, vem ao longo dos anos sendo travado no âmbito do Poder Judiciário, por meio da judicialização dessas demandas.

Ocorre que o Judiciário, em seus contornos tradicionais, não detém vocação, aparelhamento técnico ou de pessoal para equacionar tais inadequações, além de ter, no âmbito de sua parcela na distribuição do Poder na República, competência limitada para tratar da definição política necessária à reestruturação de uma burocracia em

³ Importante mencionar que tramita no Congresso Nacional projeto de lei, de autoria do Deputado Federal Paulo Teixeira, com o objetivo de instituir um procedimento especial para controle e intervenção do Poder Judiciário na implementação ou na correção de políticas públicas (BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 8.058/2014. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014).

⁴ “A complexidade das relações sociais e jurídicas não é uma novidade, e a velocidade das mutações nas sociedades contemporâneas é progressiva e intensa” (BOCHENEK, A. C. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. *ReJuB — Rev. Jud. Bras.*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 155–178, jul./dez. 2021. p. 156).

desconformidade. Isso não significa, todavia, que, em termos abstratos, o Poder Judiciário está impedido de atuar na implementação de políticas públicas nas situações em que, por atitude ou omissão, a Administração se revele em desacordo com a Constituição⁵.

Balizado nessas premissas, o presente estudo busca, a par de trazer os contornos do litígio e do processo estrutural, analisar a apreciação jurisdicional de um típico problema dessa natureza, a fim de identificar as técnicas processuais utilizadas na solução do problema, a fim de municiar os magistrados e demais atores do processo com ferramentas e técnicas adequadas à complexidade e à envergadura da questão posta em juízo, sem esquecer de apontar a base legal que sustenta todas as medidas adotadas na condução do processo, seja em sua fase de conhecimento, seja na fase executiva.

Optou-se, neste trabalho, por voltar a atenção ao caso “Anel Rodoviário e BR-381”, no qual diversas famílias ocupantes de terrenos às margens de rodovias federais, ao longo de dezenove municípios, viram-se às portas de serem desalojadas dos terrenos, para permitir o início de obras de ampliação e melhoria da pista rodoviária.

A lide eleita neste estudo revela a ampla complexidade do litígio estruturante, com interesses multipolarizados, que escapam do usual embate entre autor e réu, no qual as tradicionais ferramentas processuais e legais não se mostram suficientes para promover a entrega satisfatória e eficiente da justiça.

Após apresentar as condutas das quais o magistrado e as partes lançaram mão na solução do caso, busca-se formular uma sistematização, ainda que incipiente, dados os limites deste trabalho, a fim de extrapolar as técnicas, a metodologia e os meios utilizados na ACP do Anel Rodoviário e BR-381 para outros casos semelhantes, que certamente apontarão nas cortes brasileiras.

⁵ “Após lento e gradativo avanço, é possível dizer que não prevalece mais a tese de que o Judiciário não pode analisar as políticas públicas ou a falta delas, ao contrário, cada vez mais é demandado a se posicionar a respeito dos mais variados temas” (BOCHENEK, *op. cit.*, p. 156).

2 BREVES NOÇÕES SOBRE LITÍGIOS E PROCESSOS ESTRUTURAIS

Edilson Vitorelli, preocupado com os rigores científicos, define o litígio estrutural da seguinte forma: “[...] litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência do funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada, e, em virtude das características contextuais em que ocorre, sua solução exige a reestruturação do funcionamento da estrutura”⁶.

Partindo dessa noção de lide estrutural, o autor conceitua o processo estrutural como “aquele que busca resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, pela reformulação de uma estrutura burocrática que é a causadora ou, de alguma forma, a responsável pela existência da violação que origina o litígio”⁷.

Pode-se dizer, dessa maneira, que o processo estrutural é o mecanismo legal no qual se busca resolver um litígio estrutural por meio da atuação da jurisdição.

O processo estrutural pode ser caracterizado como “processo-programa”, uma vez que pretende a alteração duradoura da estrutura ou instituição cujo comportamento levou ao litígio, adotando-se um plano de execução progressiva ao longo de um tempo suficientemente extenso para que as modificações se solidifiquem, provocando uma real reorganização daquela instituição burocrática⁸.

⁶ VITORELLI, E. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *RePro — Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, n. 28, p. 333–369, 2018. p. 348.

⁷ *Ibid.*, p. 351.

⁸ No direito brasileiro a adoção de um plano gradual de transformação encontra respaldo legal no art. 23 da LINDB, que dispõe: “a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais”.

A complexidade da demanda, bem como a necessidade de reestruturação de um arcabouço burocrático, recomenda, ou melhor, exigem que a atuação do magistrado na causa estrutural se distancie do modelo tradicional de jurisdição, no qual prevalecem atos cogentes, para uma posição de agente de intermediação e de convencimento, com vistas a alcançar a elaboração de um plano de reestruturação negociado a ser implementado ao longo do tempo e com objetivo de pôr fim a um estado de não conformidade.

Bem por isso Didier Jr. e Zaneti Jr. destacam que

[...] a complexidade da matéria envolvida na implementação e aplicação de políticas públicas força a migração de um modelo meramente responsivo e repressivo do Poder Judiciário, modelo de atuação posterior aos fatos já ocorridos par aplicação da norma jurídica; para um modelo resolutivo e participativo, que pode anteceder aos fatos lesivos e resultar na construção conjunta de soluções jurídicas adequadas⁹.

3 ELEMENTOS DE PROCESSO ESTRUTURAL

Com os olhos nas breves noções apontadas anteriormente, pode-se extrair alguns elementos habituais ao processo estrutural, os quais apartarão a lide estrutural das demais demandas, coletivas ou individuais.

Pois bem, facilitando a sistematização dogmática do processo estrutural, Vitorelli esquematiza três elementos que o distinguem do processo coletivo tradicional. Seriam eles: (a) pelo tipo de litígio que

⁹ DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 10. ed. rev. ampl. e atual. v. 4. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 36.

enfoca, o qual deriva do comportamento reiterado de uma estrutura (instituição, política, empresa, entidade etc.) que tem impactos significativos sobre a sociedade; (b) pela abordagem policêntrica do litígio, que influencia o desenvolvimento do processo e decorre de característica irradiada do litígio que subjaz ao processo, a qual exige que interesses sociais de diferentes subgrupos sejam representados e considerados; e (c) pela pretensão de realizar a tutela jurisdicional por meio da implementação progressiva e paulatina de diversas medidas de reestruturação do comportamento institucional para o futuro¹⁰.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira também se preocuparam em organizar características do processo estrutural. Para esses autores, as demandas estruturais destacam-se por: (a) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (b) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (c) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (d) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; e (e) pela consensualidade, que abranja, inclusive, a adaptação do processo¹¹.

¹⁰ VITORELLI, E. *Processo civil e estrutural*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

¹¹ DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

4 O CASO ANEL RODOVIÁRIO E BR-381: CONTEXTUALIZAÇÃO

O processo estrutural objeto do presente estudo nasceu com o ajuizamento da Ação Civil Pública (APC) n. 57367-09.2013.4.01.3800, que tramita na 7ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais, movida pelo Ministério Público Federal (MPF) e pela Defensoria Pública Federal (DPF), em face do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), do estado de Minas Gerais, da Caixa Econômica Federal, da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER/MG), dos municípios de Belo Horizonte, Sabará e Santa Luzia e da União Federal¹².

A demanda foi proposta com o objetivo de garantir que a população de baixa renda, que mora próximo ao Anel Rodoviário de Belo Horizonte e à Rodovia BR-381, nos locais a serem atingidos por obras de ampliação, tenha seus direitos respeitados no processo de remoção.

Como não poderia deixar de ser, o litígio estrutural, ou o problema estrutural que embasou a demanda, já se mostrava presente havia mais tempo. Cuida-se de litígio que decorre da reiterada deficiência em políticas públicas habitacionais, somada ao comportamento leniente de agentes públicos que, ao longo do tempo, não se opuseram à ocupação irregular de terras públicas, que agora se contrapõem ao direito de moradia e proteção dos ocupantes, além, é certo, do dever de conservação do patrimônio público.

Situando a questão com mais especificidade, tem-se na ACP a narrativa de que várias vilas populares foram se instalando ao longo dos anos nas margens das rodovias federais que cruzam Belo Horizonte e municípios vizinhos. Essas comunidades, não bastasse o perigo rotineiro de morarem às margens das rodovias, viram-se atingidas pelo

¹² BRASIL. Justiça Federal. 7ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais. *Ação Civil Pública n. 57367-09.2013.4.01.3800*. Ajuizamento: 29 out. 2013.

Poder Público com determinação de desocupação dos terrenos, para permitir o início de obras de ampliação e melhoria da pista rodoviária.

As ordens de despejo e desocupação, embora não sejam ilícitas em essência, uma vez que a ocupação é irregular, perdem a condição de conformidade constitucional, na medida em que se deram sem se preocupar com reassentamento dos ocupantes do imóvel ou assegurar direitos mínimos de moradia.

Anote-se que o problema estrutural não precisa necessariamente advir de uma conduta ilícita do Poder Público. A principal característica dessa situação não é, portanto, a lesão a normas cogentes, mas a presença de uma desconformidade estruturada, na qual uma organização funciona reiteradamente à margem de preceitos constitucionais, sem trilhar o caminho correspondente ao estado de coisas ideal.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira lecionam que o problema estrutural deve ser definido como

[...] a existência de um estado de desconformidade estruturada — uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal¹³.

Nessa ordem de ideias, é possível concluir que a remoção forçada das famílias do terreno público, apesar de não ser uma providência ilícita objetivada pela Administração, não pode ser considerada uma providência ideal e conforme as regras de direito social, se não for realizada de forma humanizada, que propicie habitação com mínima dignidade para aquelas famílias que lá se encontravam não por opção,

¹³ Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, *op. cit.*, p. 427.

mas, sim, pela ausência de amparo estatal, em evidente estado de vulnerabilidade socioeconômica.

Feita essa pequena contextualização, é importante mencionar que, no primeiro momento, a questão das desocupações era tratada em demandas individualizadas ou centrada em pequenos grupos de famílias, por exemplo, a ACP n. 2008.38.00.006424-5, ajuizada pelo DNIT para retirada da Comunidade Vila da Paz, e o Processo n. 2010.38.00.00624-5, no qual também se buscava retirada de moradias em razão de obras públicas¹⁴.

Perceba-se que, até aqui, uma demanda com traços estruturais, isto é, complexa, de interesse irradiado e reveladora de uma não conformidade, recebia atenção de forma individualizada, em processos judiciais nos quais se percebiam apenas dois centros de interesse — comunidade local e Poder Público.

Todavia, a opção pela demanda individual, embora possa ser a melhor escolha estratégica para determinados indivíduos, prejudica a qualidade e a economicidade da prestação jurisdicional, porque gera a propositura de incontável número de ações, em face de uma situação que poderia ser resolvida globalmente na lide coletiva, de maneira mais completa e adequada. Essa prática, além de impedir que a solução seja definitiva e mais justa, pois não permite a percepção do problema

¹⁴ Eis exemplos de algumas demandas identificadas no bojo da ACP do Anel Rodoviário e BR-381, cujo objeto se insere na desocupação irregular de terras públicas: Processo n. 89579-88.2010.4.01.3800, objeto (Ação Civil Pública visando à questão da segurança no trânsito do Anel; — 56588-88.2012.4.01.3800 (Ação ordinária acerca da questão de moradia das famílias da Vila da Paz); — 45232-96.2012.4.01.3800 (Reintegração de posse ajuizada pelo DNIT, referente ao Bairro Ipanema); — 23697-82.2010.4.01.3800 (Reintegração de posse ajuizada pelo DNIT, referente ao Bairro Jardim Montanhez); — 2004.38.00.007344-1 (Ação demolitória ajuizada pelo DNIT, referente à invasão da faixa de domínio na margem esquerda da BR-262/MG, km 310,7, em Belo Horizonte); — 2010.38.00.001341-3 (Ação demolitória ajuizada pelo DNIT); — 2008.38.00.011763-9 (Ação Civil Pública referente ao Bairro Santa Cruz); — 7142-82.2013.4.01.3800 (Reintegração de posse ajuizada pelo DNIT em relação a área situada no Bairro jardim Vitória); — 1999.38.00.018011-6 (ação ordinária); — 30727-37.2011.4.01.3800 (Ação Civil Pública — Bairro Novo Boa Vista).

em toda a sua extensão e profundidade, pode levar a julgamentos contraditórios, com evidente prejuízo ao princípio da isonomia¹⁵.

Com o ajuizamento da ACP n. 57367-09.2013.4.01.3800, deram-se contornos estruturais à demanda, pois se ampliaram os sujeitos diretamente ligados à lide¹⁶, declarou-se a complexidade da questão e buscou-se a reestruturação de uma situação desconforme, visando garantir solução não apenas para demandas pretéritas, mas, também, e principalmente, ocorrências futuras, definindo direitos mínimos a serem conferidos às famílias atingidas por “obras de revitalização e duplicação das rodovias sem deixar de levar em consideração o reassentamento das famílias que vivem às margens”¹⁷.

A consolidação do processo estrutural — com a larga ampliação da participação de todos os envolvidos, por sua vez, deu-se na decisão proferida em 2 dezembro de 2016, na qual o magistrado responsável pelo processo, o Juiz Federal André Prado Vasconcelos, decidiu por redesenhar a condução da demanda, conferindo a ela característica estruturante, adotando metodologia, técnica e ferramentas próprias à solução da lide estrutural, as quais serão analisadas a seguir¹⁸.

5 ELEMENTOS ESTRUTURAIS DA LIDE PRESENTE NA ACP DO ANEL RODOVIÁRIO E BR-381

A ACP do Anel Rodoviário e BR-381 tem traços nítidos de lide estrutural, os quais merecem apontamento esquematizado:

¹⁵ Vitorelli, *op. cit.*

¹⁶ Estima-se que a citada ação civil pública abrange o quantitativo de quatro mil famílias distribuídas ao longo de todo o trecho rodoviário (BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Concilia BR-381 e Anel).

¹⁷ *Id.*, 2013.

¹⁸ Como leciona Vitorelli (*op. cit.*, p. 336-337), “o pedido estrutural não é garantia de uma condução estrutural do processo. Esta depende, fundamentalmente, do juiz [...] se o magistrado não considerar conveniente conduzir o processo estruturalmente, não há como forçá-lo”.

- a) volta atenção a um comportamento desconforme e estruturado na forma como as políticas habitacionais vinham sendo tratadas, além do comportamento leniente em relação aos assentamentos clandestinos às margens de rodovias federais;
- b) é um litígio policêntrico, uma vez que os interesses são irradiados, com pretensões contrárias umas às outras em relação aos diversos grupos e subgrupos representados na ação (interesses das famílias ocupantes, do Poder Público, das comunidades vizinhas, da coletividade em geral e de concessionárias do trecho rodoviário);
- c) busca-se a implementação de mudança no arcabouço burocrático, assegurando regras mínimas de reassentamento de ocupações irregulares;
- d) pretensão de se realizar a tutela jurisdicional por meio da implementação progressiva e paulatina de diversas medidas de reestruturação do comportamento institucional para o futuro (processo-programa);
- e) desenvolveu-se num procedimento marcado por flexibilidade, adotando-se formas atípicas de intervenção de terceiros, bem como de medidas executivas;
- f) forte apego à consensualidade;
- g) caráter dialógico da construção das soluções adequadas em termos de medidas estruturais, exigindo a participação ativa das partes e de auxiliares com conhecimentos técnicos para sua formulação adequada;
- h) releitura da postura do juiz na causa, que adota comportamento mais ativo, sem, evidentemente, caracterizar parcialidade;
- i) adoção de medidas remediadoras de natureza estrutural e prospectiva, voltadas ao futuro (exemplificativamente: foi criado um Conselho Executivo de Programa de Reassentamento, o qual instituiu critérios e regras para o Programa de Compra Assistida);
- j) prolongamento temporal da execução das medidas estruturais;

k) cisão do problema, solucionando-se a lide estrutural por partes, aproveitando-se da maturação que a demanda sofre ao longo do tempo.

6 ESTRATÉGIAS E FERRAMENTAS PARA RESOLUÇÃO DE DEMANDAS ESTRUTURAIS

A decisão estrutural tem conteúdo claramente complexo, pois busca implementar uma reforma estrutural, com objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar determinada política pública ou resolver litígios multipolarizados. Essa tarefa, conforme percebeu Lon Fuller, não pode ser adequadamente resolvida por técnicas tradicionais de julgamento¹⁹.

Assim, faz-se imprescindível a releitura das estratégias, da metodologia e das condutas do magistrado e demais atores no processo para que a solução da lide se dê da forma mais adequada e que a reestruturação da burocracia desconforme seja perene. Há mais: considerada a relevância da demanda estrutural, crescem em importância modelos cooperativos e democráticos, que darão o rumo para a metodologia de condução da lide estrutural.

Na linha dos modelos cooperativos e participativos, o negócio jurídico processual²⁰, cuja cláusula geral encontra assento no art. 190 do Código de Processo Civil (CPC),²¹ passa a figurar como valiosa ferramenta no processo estrutural, pois direciona a marcha processual

¹⁹ FULLER, L. L. The forms and limits of adjudication. *Harvard Law Review*, v. 92, n. 2, p. 353–409, dez. 1978.

²⁰ “Convenção (ou acordo) processual é o negócio jurídico plurilateral pelo qual as partes, antes ou durante o processo e sem necessidade de intermediação de nenhum outro sujeito, determinam a criação, modificação ou extinção de situações jurídicas processuais, ou alteram o procedimento” (CABRAL, A. P. *Convenções processuais*. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 68).

²¹ BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015.

a uma maior efetividade, uma vez que prestigia a consensualidade e o princípio democrático.

A utilização do negócio jurídico deve ocorrer tanto na fase cognitiva da demanda quanto na fase executiva. No campo cognitivo, deve a técnica processual permitir a maior participação possível de interessados e viabilizar um aprofundamento da fase probatória, inclusive se utilizando de meios atípicos de prova. No aspecto executivo, a técnica processual deve ser estruturada de forma a propiciar a participação de inúmeros sujeitos e órgãos, com diversos atos paralelos e/ou sequenciais que se prolongam no tempo, sempre na busca da prestação da atividade jurisdicional da forma mais efetiva e adequada²².

Em consulta aos autos da ACP do Anel Rodoviário e BR-381, foi possível perceber que o magistrado se pautou em linha com as diretrizes apontadas, o que se demonstrou determinante ao encaminhamento da solução. Ao analisar a condução da demanda, espera-se apurar quais condutas se revelaram adequadas e produtivas.

A primeira e, talvez, a mais importante ferramenta do processo estrutural é a ampla participação de todos os envolvidos no litígio. O problema estrutural somente pode ser efetivamente solucionado se dele participarem todos os interessados, os quais, em conjunto, buscarão formular medidas de reorganização do serviço desconforme. O processo estrutural, nas palavras de Sérgio Cruz Arenhart, deve assemelhar-se a uma grande arena de debate, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional²³.

²² GISMONDI, R.; RODRIGUES, M. A. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 788-789.

²³ ARENHART, S. C. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

Exemplo da imprescindibilidade da participação ampla de interessados na ACP do Anel e BR-381 deu-se na constatação de que a ausência do estado de Minas Gerais, bem como da integralidade dos municípios lindeiros, mostrou-se um obstáculo à solução do litígio. Verificado isso, o magistrado determinou a ampliação subjetiva da lide, com a inclusão desses entes governamentais e de todas as lideranças comunitárias envolvidas.

Ainda como forma de ampliar a participação da sociedade²⁴, foi solicitado à

Direção do Foro da Seção Judiciária de Minas Gerais (SJMGM) que disponibilize espaço no site do Justiça Federal para que a integralidade do processo possa ser acessada mediante *link* onde constará glossário que será mensalmente alimentado pela 7ª Vara da SJMGM com todas as informações constantes dos autos, devendo, ainda, conter links específicos para publicação individualizada dos gastos com indenizações, auxílios financeiros por família e imóveis prospectados imóveis prospectados (por exemplo, fls. 7.408/7.409 e 9.810/9836), preservando-se acesso restrito aos parceiros do programa dos laudos periciais até posterior decisão nos autos²⁵.

²⁴ A providência aqui determinada também é sugerida em texto de Antônio César Bochenek e Helen Yumi Horie, no qual os autores tratam do gerenciamento de demandas estruturais à luz das ações de reparação de vícios construtivos em imóveis financiados pela Caixa Econômica Federal: “A dimensão ativa da informação, publicidade e transparência é um elemento essencial na participação democrática. Nesse ponto, ganha destaque a divulgação, seja por meio eletrônico (atualmente, bastante potencializada), como criação de páginas na internet, ou pelos meios tradicionais, como distribuição de encartes” (BOCHENEK, A. C.; HORIE, H. Y. Proliferação de demandas individuais de vícios construtivos de habitação e soluções estruturais: estudo de caso dos processos da Justiça Federal de Ponta Grossa-PR. In: LUNARDI, F. C.; MIRANDA, M. B. C. *Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto*. Brasília: Enfam, 2021. p. 389).

²⁵ Brasil, *op. cit.*

Confirmando a efetividade gerada pela vasta participação de interessados na solução do conflito estrutural, pode-se citar que, no curso da demanda, conforme se vê da síntese constante na página virtual do Programa Concilia BR-381 e Anel, foram realizadas 239 audiências de conciliação, sendo firmados 217 acordos até o mês de junho de 2022²⁶.

No plano prático, percebe-se que esse elastecimento do contraditório, garantido pela presença de vários entes interessados, é instrumentalizado, entre outras medidas, pela realização de audiências públicas e pela inclusão de *amicus curiae*²⁷. As audiências públicas, nas quais se reuniram diversas autoridades e representantes das entidades, públicas e privadas, bem como especialistas nas áreas afetas ao caso, é ferramenta que foi largamente adotada na condução do processo e se mostrou técnica fundamental para esclarecimento das deficiências a serem sanadas.

No estudo da ACP em referência, não seria demasiado dizer que os “processos que lidam com políticas públicas jamais podem existir sem audiências públicas e que esse tipo de ato é o motor desses processos”²⁸. Sem elas, os problemas não podem ser conhecidos em seu todo e, sem esse conhecimento, a solução final careceria de efetividade e legitimidade social.

As diversas audiências públicas realizadas foram essenciais para que fosse possível esclarecer dúvidas, expor o andamento do programa de reassentamento, ouvir partes interessadas, traçar novas metas e debater, reavaliar e retificar as estratégias.

Antônio Bochenek, com propriedade, aponta que a ampla participação dos envolvidos e interessados é medida de gerenciamento imprescindível nas demandas estruturais, pois, a partir daí, o magistrado

²⁶ *Id.*, 2022.

²⁷ Arenhart, *op. cit.*

²⁸ *Ibid.*, 1061.

pode compreender e delimitar o litígio, a fim de alcançar a solução mais adequada e efetiva à causa. Segundo o autor,

[...] quando receber uma demanda, é essencial ao juiz compreender (conhecer todos os desdobramentos possíveis do curso do processo e de todos os efeitos das decisões) e delimitar a demanda estrutural para ampliar ou restringir o âmbito de atuação judicial. Para tanto, é fundamental a ampla participação dos envolvidos e interessados, bem como é necessário constante diálogo judicial e institucional. Este gerenciamento é um elemento propulsor para a construção de soluções consensuais para resolver todas as controvérsias, ou parte delas, de um litígio estrutural. As ferramentas mais utilizadas para esse desiderato são os encontros, as reuniões, as vistorias (tradicionalmente chamadas de audiências e inspeções) para que as partes e principalmente os juízes, conheçam os conflitos e a extensão deles, para além de detalhar quais pontos podem ser melhor trabalhados, seja na via consensual ou por outros meios de construção coletiva da decisão judicial²⁹.

Outra providência que rendeu frutos na condução da ACP foi voltada à plasticidade da produção probatória. Neste tipo de processo, em que há múltiplas variáveis envolvidas e que, em diversas situações, envolvem inúmeras áreas da ciência, as provas periciais e a participação de conselhos técnicos revelam-se essenciais. A fundamentação legal para esses atos pode ser encontrada nos arts. 373, §§ 3º e 4º, e 471 do CPC³⁰.

²⁹ BOCHENEK, *op. cit.*, p. 167–168.

³⁰ Brasil (2015).

No caso da ACP do Anel e BR-381, a desconcentração da produção de prova das mãos do juízo foi medida técnica de profundo ganho, pois deu cabo às amarras naturais da produção de prova por um único ente, além de permitir a participação de corpo técnico de outros órgãos mais afetos à questão. Nesta toada, foi transferida ao DNIT importante tarefa probatória acerca da perícia técnica. Determinou-se ao DNIT que estruturasse corpo técnico capaz de receber, processar e disponibilizar as informações referentes ao trabalho pericial realizado.

Ainda sobre a prova pericial, o magistrado traçou diretrizes metodológicas a serem seguidas na perícia, como maneira de melhor gerir os trabalhos. Permitiu-se, assim, que a atividade probatória seja tópica e direcionada aos pontos centrais da lide, evitando desperdício de tempo com provas sobre aspectos irrelevantes ou não controvertidos.

Outro aspecto probatório fundamental aos processos envolvendo a efetivação de políticas públicas está na maior intensidade de utilização dos meios atípicos de prova, com fundamento no art. 369 do CPC³¹.

Na ACP em estudo, como exemplo de meios atípicos de prova, pode-se citar o processo denominado selagem, pelo qual é feito o cadastramento social da família, e as moradias recebem um selo de identificação. Essas informações fornecem subsídios à Justiça Federal nas audiências de conciliação. Durante a atividade, são feitos levantamento arquitetônico, medição dos imóveis, avaliação das benfeitorias, análise de vulnerabilidade dos moradores, cadastro social das famílias, croqui técnico e registro fotográfico das realidades física e social verificadas³².

³¹ *Ibid.*

³² A título exemplificativo, tem-se relatório de selagem e cadastramento de domicílios afetados às fls. 1598 e seguintes dos autos da ACP n. 57367-09.2013.4.01.3800. Como destacado no laudo pericial, selagem é o processo no qual os “peritos entram nas casas dos moradores para avaliar o imóvel. Depois da selagem os peritos farão os cálculos para identificar o valor das moradias e quanto o morador receberá de indenização. Na selagem todos os cômodos serão medidos e fotografados. Ao final da avaliação é afixado um documento (selo) na porta da casa. A partir desse momento a casa estará selada com todas as informações registradas. Nada que for construído ou demolido será considerado para valorizar ou desvalorizar a casa” (BRASIL, 2013).

Também figurou como importante medida de gestão processual o saneamento do feito com delimitação da matéria de Direito relevante ao deslinde do caso. Ao longo da tramitação do processo, foram sendo expurgadas questões trazidas ao juízo que não guardavam relação direta com a ocupação de famílias hipossuficientes às margens rodoviárias.

A delimitação das questões de fato e de Direito a serem enfrentadas confere grande efetividade aos processos civis de interesse público, otimizando os trabalhos. Sua aplicação encontra assento no art. 357, § 3º, do CPC, que alerta “se a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito, deverá o juiz designar audiência para que o saneamento seja feito em cooperação com as partes, oportunidade em que o juiz, se for o caso, convidará as partes a integrar ou esclarecer suas alegações”³³.

Outra técnica de gestão processual empregada na ACP diz respeito à calendarização processual, a qual busca reduzir os lapsos inúteis de tempo (p. ex., com a juntada de petições, conclusão dos autos para despacho em gabinete e remessa de autos à publicação), mediante a elaboração de um calendário para realização de atos. Exemplo disso foi decisão proferida em dezembro de 2015, na qual se definiu remessa dos autos bimestralmente para MPF e DPU.

Mais um exemplo do estabelecimento de programação pôde ser visto em decisão que determinou realização de audiência com lideranças comunitárias das vilas já recenseadas, em conjunto com o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União, para tratar da

[...] elaboração de um plano de trabalho para viabilizar os eventos sociais ao longo do próximo ano, através de verbas de patrocínio com parceiros do programa que assim possam proceder em suas respectivas áreas administrativas, sendo que esse plano deverá

³³ *Id.*, 2015

ser apresentado para discussão em janeiro, com todas as demais lideranças das vilas não recenseadas, em data a ser definida na mesma reunião.³⁴

Portanto, nesses casos de natureza complexa, nos quais a prestação não se satisfaz com uma única conduta do executado, mas, sim, com diversas condutas, de diversos executados, simultaneamente ou não, a calendarização mostra-se como valioso instrumento para que se consigam a efetividade da jurisdição e o cumprimento adequado do que é devido³⁵.

A definição prévia de datas para realização de atos processuais pode ser estabelecida em qualquer fase do procedimento, cognitiva ou satisfativa. A técnica encontra previsão expressa no art. 191 do CPC³⁶.

Ainda sobre os prazos processuais, deve ser citada a prática de reduzi-los ou alargá-los. A demanda estrutural envolve, habitualmente, milhares de páginas de documentação, com a realização de perícias complexas e com a participação de diversos especialistas; logo, não pode submeter-se ao mesmo prazo processual que demandas simples, individuais e sem grandes questões. A flexibilização dos prazos tem fundamento legal nos arts. 139, VI, e 222, § 1º, do CPC³⁷.

Empregaram-se, também, na ACP do Anel Rodoviário e BR-381, técnicas de *visual law*, criando-se um manual de identidade visual cujo propósito, expresso no próprio documento, é auxiliar na formação e manutenção da imagem institucional do Concilia BR-381 e Anel — Programa Judicial de Conciliação para Remoção e Reassentamento Humanizados de Famílias do Anel Rodoviário e BR-381. Pretende-se, com as orientações contidas no documento, facilitar a fixação da marca e a comunicação com o público em geral.

³⁴ *Id.*, 2013.

³⁵ Gismondi e Rodrigues, *op. cit.*

³⁶ Brasil (2015).

³⁷ *Ibid.*

O magistrado condutor do processo cercou-se, ainda, de auxiliares internos e externos. Quanto àqueles, no dia 28 de outubro de 2016 foi criado o gabinete de gerenciamento de crise no âmbito da 7ª Vara Federal/SJMG, consubstanciada em uma estrutura interna da vara com vistas a especializar o assessoramento.

Acerca dos auxiliares externos do juízo, foi criado um conselho executivo, de caráter deliberativo, cuja principal função é buscar o consenso entre seus membros. É órgão fruto de acordo e composto por representantes das partes interessadas na demanda, com atribuição de acompanhar as diversas ações do programa. O Conselho também é responsável pelo gerenciamento do Plano de Providências.

O Plano de Providências é um documento elaborado pelo DNIT com o objetivo de apresentar ações e soluções que o órgão entende como necessárias para viabilizar o reassentamento definitivo das famílias cadastradas no Concilia BR-381 e Anel.

Além de pretender o cumprimento das decisões judiciais proferidas no âmbito da ACP, o documento é fruto de intenso processo dialógico. Nele foram incorporadas críticas e contribuições de todas as partes envolvidas no processo, bem como foram consolidados instrumentos que possibilitam minimizar as divergências e alcançar a eficácia na execução das ações.

Sobre a fundamentação legal dos auxiliares do juízo, importante destacar os apontamentos de Sérgio Arenhart, nos quais diz que a amplitude com que a legislação processual trata dos administradores judiciais (exemplificativamente, arts. 159-161, 862-863, 866-869, todos do CPC) parece ser suficiente para autorizar a criação de grupos de acompanhamento, seja para sugerir medidas específicas para alguns problemas, seja para fiscalizar o atendimento a metas e a decisões do Judiciário, seja para acompanhar o desenvolvimento de planos de implementação de certas políticas³⁸.

³⁸ Arenhart, *op. cit.*

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira indicam como suporte legal para os auxiliares do juízo no planejamento e execução de medidas estruturantes os arts. 139, IV, e 536, § 1º, do CPC³⁹.

Por fim, uma medida de solução fundamental para o problema estrutural adotado na ACP foi a cisão das condutas de execução com o loteamento por área das famílias a serem reassentadas, iniciando-se pelas situações mais urgentes, as quais eram identificadas pelo perigo da ocupação irregular e pela vulnerabilidade social das famílias.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfrentamento dos problemas estruturais, quais sejam, aqueles que envolvem desconformidade reiterada de preceitos sociais, que alcançam irradiada gama de interessados e que exigem reorganização de uma ordem burocrática, tradicionalmente era travado na seara dos poderes Executivo e Legislativo, uma vez que esses são os entes constitucionalmente vocacionados ao debate e implementação de políticas públicas.

Todavia, o Judiciário vem, ao longo das últimas décadas, sendo chamado a participar da solução desses problemas estruturais, muito embora não detenha aparelhamento técnico ou pessoal para equacionar tais inadequações, além de ter, no âmbito de sua parcela na distribuição do Poder na República, competência limitada para tratar da definição política necessária à reestruturação de uma burocracia em desconformidade.

É fundamental, portanto, que seja feita uma atualização do papel do Poder Judiciário na República e das tradicionais técnicas processuais,

³⁹ Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, *op. cit.*

a fim de que se extraíam destas as ferramentas necessárias para melhor solucionar as lides complexas e estruturantes.

Nesse passo, considerada a relevância da demanda estrutural, crescem em importância modelos cooperativos e democráticos, os quais devem pautar o rumo para a metodologia de condução da lide estrutural.

Dessa forma, a ampla participação de todos os envolvidos no problema estrutural é componente inescapável para alcance de um resultado efetivo no processo, pois, como mencionado, a consensualidade, a cooperação e a comparticipação são aspectos sem os quais não se alcança a concreta solução do problema estruturante.

O alargamento da participação de interessados é concretizado, em sua maior extensão, pela realização de audiência pública que se revela prática indissociável do processo estrutural. É nela que interessados podem se manifestar, técnicos de diversas áreas da ciência encontram palco para se posicionar, e é o espaço no qual a metodologia e estratégias podem ser debatidas e aperfeiçoadas.

Ao lado da vasta participação de interessados, não se pode esquecer da maior utilização de meios de prova atípicos, sem os quais a complexidade do problema estrutural não seria revelada. Na demanda objeto deste estudo, como meio atípico de prova, utilizou-se da selagem, procedimento pelo qual um selo de identificação é atribuído às moradias de acordo com as condições físicas do imóvel e o estado de vulnerabilidade dos moradores, com o propósito de nortear as ações de reassentamento humanizado.

Essa releitura das regras processuais exige reformulação da postura do magistrado na causa, que passa a atuar em parceria com os interessados, sem, evidentemente, ser parcial na análise da causa, a fim de construir soluções conjuntas e consensuais. Os atos judiciais cogentes perdem relevância para o surgimento de medidas pensadas, decididas e executadas de forma democrática.

Técnicas como calendarização, saneamento do processo e cisão das medidas de execução também são fundamentais nas lides estruturais.

Vê-se, portanto, que, a despeito da ausência de normas específicas sobre processo estrutural, nosso CPC, em face de suas regras abertas, permite razoável solução de lide estruturante, bastando a atualização da mentalidade dos atores envolvidos na demanda, a flexibilização das tradicionais regras processuais e uma visão democrática na condução da demanda.

REFERÊNCIAS

ARENHART, S. C. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 1047-1069.

BOCHENEK, A. C. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. *ReJuB — Rev. Jud. Bras.*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 155–178, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/81/36>. Acesso em: 13 out. 2022.

BOCHENEK, A. C.; HORIE, H. Y. Proliferação de demandas individuais de vícios construtivos de habitação e soluções estruturais: estudo de caso dos processos da Justiça Federal de Ponta Grossa-PR. *In*: LUNARDI, F. C.; MIRANDA, M. B. C. *Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto*. Brasília: Enfam, 2021, p. 373-410.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *Concilia BR-381 e Anel*. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/portais-tematicos/concilia-br-381>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 8.058/2014*. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária de Minas Gerais. *Ação Civil Pública n. 57367-09.2013.4.01.3800*. Ajuizamento: 29 out. 2013. Disponível em <https://portal.trf1.jus.br/sjmg/processual/anel-rodoviario/anel-rodoviario.htm>. Acesso em: 13 de jun. 2022.

CABRAL, A. P. *Convenções processuais*. Salvador: JusPODIVM, 2016.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 10. ed. rev. ampl. e atual. v. 4. Salvador: JusPODIVM, 2016.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021, p. 423-462.

FULLER, L. L. The forms and limits of adjudication. *Harvard Law Review*, v. 92, n. 2, p. 353-409, dez. 1978.

GISMONDI, R.; RODRIGUES, M. A. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 779-814.

VITORELLI, E. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

_____. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *RePro — Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, n. 28, p. 333–369, 2018.

_____. *Processo civil e estrutural*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

A NOTA TÉCNICA N. 01/2020 DO CENTRO DE INTELIGÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS DO TJRN E SEU CARÁTER ESTRUTURAL

SULAMITA BEZERRA PACHECO¹

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar o caráter estrutural da Nota Técnica n. 01/2020, emitida pelo Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN). O referido ato normativo, que teve como tema “Causas repetitivas: litigância agressora e demandas fabricadas”, sugeriu algumas medidas a serem tomadas pelos juízos quando se deparassem com as chamadas demandas agressoras. Com isso, houve uma importante redução no quantitativo desses feitos, refletindo diretamente na prestação jurisdicional. A norma viabilizou uma reestruturação no sistema de juizados especiais, que se viu abarrotado de demandas desse tipo e impedido de atuar com qualidade e celeridade nos feitos que de fato necessitavam de sua intervenção. Havia uma real ameaça à prestação dos serviços e ao acesso de qualidade ao Judiciário, que o Centro de Inteligência detectou e procurou blindar.

Palavras-chave: Centros de inteligência. Nota Técnica n. 01/2020. Recomendações estruturantes; Direitos fundamentais. Estruturação do sistema.

¹ Juíza de Direito do TJRN, coordenadora do sistema de juizados especiais do RN, membro do Centro de Inteligência do TJRN, especialista em criminologia pela UFRN, especialista em Poder Judiciário pela FGV, mestranda do mestrando profissional da Escola Nacional de Formação e aperfeiçoamento de magistrados (Enfam).

ABSTRACT

The present work aims to present the structural character of the Technical Note 01 issued by the intelligence center of the special courts of the TJRN. The aforementioned normative act, which had as its theme: Repetitive causes: Aggressive litigation and fabricated demands, suggested some measures to be taken by the courts, when faced with the so-called aggressive demands. As a result, there was an important reduction in the number of these deeds, reflecting directly on the jurisdictional provision. The rule made possible a restructuring in the system of special courts, which was crowded with demands of this type and prevented from acting with quality and celerity in the facts that actually required their intervention. There was a real threat to the quality of services and quality access to the Judiciary, which the intelligence center detected and sought to shield.

Keywords: Intelligence centers. Technical Note n. 01/2020. Structuring recommendations. Fundamental rights. System structuring.

1 INTRODUÇÃO

As transformações sofridas pela sociedade, deságuam na busca de novos conhecimentos e acúmulo de informações, fazendo surgir complexas relações pessoais e comerciais. Toda essa movimentação tem um impacto direto na estrutura das organizações, no modo de trabalho e, principalmente, na necessidade de atender às novas exigências do público interno e externo. Surgiram novos comportamentos, e a tecnologia trouxe possibilidades antes não imaginadas, inclusive abrindo portas a inúmeras interpretações e questionamentos acerca do próprio papel das instituições e do alcance dos direitos dos cidadãos.

Junto com essa modificação social, organizacional e a inovação tecnológica, além da alta quantidade de cursos de Direito existentes do Brasil, com suas variadas ideologias, o Judiciário passou a receber milhares de novos feitos, muitos deles desnecessários, inúteis e até fraudulentos, emitindo um alerta em todo o Sistema de Justiça Nacional, o que impulsionou o nascimento dos centros de inteligência da Justiça, ratificados pelo CNJ em 2020².

Esses centros surgiram com a finalidade precípua de prevenir e solucionar conflitos, identificando demandas repetitivas ou com potencial multitudinário. Com isso, estimula-se a resolução de conflitos em massa, ainda na origem, também evitando a judicialização indevida e fraudulenta.

Nessa atmosfera, em janeiro de 2021, o Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do Estado do Rio Grande do Norte (CIJESP/RN) emitiu a Nota Técnica n. 01/2020, de relatoria do Juiz Paulo Luciano Maia Marques, com o título “Causas repetitivas: litigância agressora e demandas fabricadas”³. A referida nota surgiu da constatação pelos juízes que atuam nos juizados especiais do estado de que muitas demandas que emanavam de específicos escritórios de advocacia apresentavam características semelhantes, temáticas idênticas e, em geral, eram pedidos fabricados ou captados e, muitas vezes, oriundos de fraudes.

No fim de janeiro de 2021, após algumas reuniões do CIJESP/RN, este publicou a referida recomendação, a qual relatou toda a situação da demanda predatória, orientando os juízes dos juizados especiais do estado que, na medida do possível, fossem rígidos quanto

² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020.

³ RIO GRANDE DO NORTE. Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte. Centro de Inteligência dos Juizados Especiais. *Nota Técnica n. 01/2020*. Tema n. 01 — Causas repetitivas: litigância agressora e demandas fabricadas. Relator: Juiz Paulo Luciano Maia Marques. Natal, 20 jan. 2021.

à análise desse tipo de causa, desde o seu nascedouro, sugerindo algumas práticas de caráter estruturante, já que visam organizar o sistema, especialmente no que diz respeito à prevenção e ao tratamento de litígios predatórios. Havia uma estrutura desorganizada que trazia descrédito ao Judiciário e atingia diretamente direitos fundamentais. O centro de inteligência detectou o problema estrutural e, por meio de recomendações, sugeriu um tratamento específico à problemática, capaz de reorganizar a estrutura. No caso, o próprio sistema de justiça.

Dessa forma, este trabalho pretende apresentar a hipótese de que os centros de inteligência podem atuar na estruturação de um sistema judicial que tem funcionado em desconformidade, apresentando os resultados obtidos em um caso prático.

Para a construção do trabalho, inicialmente se utilizou a metodologia de estudo da literatura acerca da atuação dos centros de inteligência, bem como dos limites dos atos estruturais. Além disso, procedeu-se a análise em banco de dados para buscar os reflexos em números após a edição da nota técnica estudada.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NOTA TÉCNICA DO CIJESP-RN

As causas repetitivas que foram tema da Nota Técnica 01/2021 diziam respeito a inscrições em órgãos restritivos de crédito, e os pedidos vinham em forma de liminar para retirada imediata do nome das partes autoras desses órgãos, alegando inexistência de vínculo ou de dívida, algumas vezes com informações falsas e até documentos fabricados. Em havendo deferimento do pedido, a parte autora geralmente solicitava desistência da ação, levando o feito a ser extinto e a restrição a ser retirada. Além disso, quando havia aprazamento de audiência de instrução, por algum motivo, a parte autora não comparecia ou pedia

desistência da ação, tornando-se uma prática repetida de alguns advogados, causando prejuízos às atividades judicantes.

Essa prática levou os juízes do sistema especial do estado a atentarem à necessidade de condenar essas partes e advogados em litigância de má-fé, determinando pagamento de custas. Muitas vezes, os autores nem sabiam que estavam demandando em juízo, em que pese terem assinado contratos de honorários que fugiam do razoável, o que deixava claro que se tratava de uma captação agressiva e, muitas vezes, fraudulenta de contratos.

Além disso, com o aumento dessa forma de atuação, os juízes iniciaram uma série de reuniões que desaguarão em várias ações que iam sendo realizadas em algumas varas,⁴ em busca de coibir a prática, mas esse grupo de advogados sempre fazia surgir diversas outras maneiras de driblar o curso normal do processo.

Alguns dossiês foram construídos individualmente pelos magistrados, que indicavam as fraudes e as ações irregulares, os quais foram encaminhados para a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e delegacias de defraudações.

Diante da situação posta e das dificuldades em solucioná-la, a coordenação dos juzados especiais do estado, no fim de 2020, solicitou ao TJRN a criação do centro de inteligência do sistema. Assim, por meio da Portaria n. 576/2020-TJRN⁵, nasceu o CIJESP/RN, cujos membros deliberaram, em sua primeira reunião, o estudo acerca dessa situação que vinha incomodando os juízes e maculando todo o sistema, trazendo uma situação de desconformidade. Seria mais uma tentativa de evitar

⁴ Os juízes passaram a aprazar audiência de instrução em todos os processos semelhantes, como uma forma de ouvir as partes e averiguar se havia, de fato, veracidade nas informações, o que resultou em diversos pedidos de desistência, quando alguns juízes passaram a condenar em litigância de má-fé. Mas algumas condenações eram reformadas pelas turmas recursais, já que, em muitas situações, não havia a má-fé comprovada em absoluto nos autos.

⁵ Portaria n. 576, de 16 de setembro de 2020, que institui, no âmbito dos Juzados Especiais Cíveis, Criminais e da Fazenda Pública, o Centro de Inteligência dos Juzados Especiais do Rio Grande do Norte (CIJESP/RN).

que tantas demandas inúteis, desnecessárias e fraudulentas chegassem às varas, abarrotando o já inflado sistema, que tem a celeridade em seu cerne.

No fim de janeiro de 2021, após algumas reuniões do CIJESP/RN, foi publicada a Nota Técnica n. 01/2020, a qual relatou toda a situação da demanda predatória, recomendando aos juízes dos juizados especiais do estado que, na medida do possível, fossem rígidos quanto à análise desse tipo de causa, desde o seu nascedouro, sugerindo algumas práticas, como:

- a) análise dos litigantes contumazes através da consulta da parte através do CPF no Pje ou através de ferramentas de inteligência artificial a serem desenvolvidas no âmbito do referido sistema;
- b) indeferimento dos pedidos de liminares que se baseiem exclusivamente na negativa de contratação, sem nenhuma outra prova ou postergação de sua análise para o momento posterior à formação do contraditório;
- c) apazamento de audiência de instrução para tomada de depoimento pessoal da parte supostamente lesada;
- d) concessão de prazo para que a parte demandada junte aos autos o instrumento contratual que embasa a discussão em litígio ou outros documentos que evidenciem a ocorrência da transação;
- e) rejeição do pedido de desistência formulado pela parte autora após a apresentação do contrato que embasa a discussão em litígio, julgando o mérito da demanda [...] ⁶.

⁶ Rio Grande do Norte, *op. cit.*

A receptividade da nota pelos juízes do estado foi muito positiva, os quais aplaudiram a iniciativa e passaram a agir de acordo com as sugestões previstas no ato, o que causou uma forte repercussão no Judiciário local e nacional, criando uma perspectiva de reestruturação do sistema.

3 OS EFEITOS ESTRUTURANTES DA NOTA TÉCNICA N. 01/2020 DO CIJESP-RN

O ato estrutural é aquele que procura alterar uma política pública ou uma situação de desconformidade, pois decorre do modo como a estrutura burocrática usualmente pública opera. Sua causa é o mau funcionamento ao longo do tempo, e a estrutura pode ser na instituição pública, na política pública, na empresa privada ou no âmbito de ações individuais. Não é de hoje que o Poder Judiciário tem assumido um papel que vai além de julgar os feitos que lhe chegam. Tem observado que, muitas vezes, precisa ir além para dar efetividade aos seus julgamentos e alcançar a sua missão.

Para Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira:

Estado de desconformidade, como dito, não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito. Estado de desconformidade é situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante. Essa desorganização pode, ou não, ser consequência de um conjunto de atos ou de condutas ilícitas⁷.

⁷ DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101–136, jan./mar. 2020. p. 104.

De fato, ao se referir a essa forma de atuação do Poder Judiciário, a doutrina enfatiza: (a) a forte incidência de princípios constitucionais; (b) a necessidade de se reestruturar uma instituição ou política pública; (c) a existência de vários ciclos de decisões (v.g. Brown II e Brown III); e (d) uma maior carga de ativismo judicial.

Segundo Bochenek,

Em linhas gerais, o processo estrutural caracteriza-se por levar ao Judiciário um problema estrutural em estado de desconformidade; objetivar uma transição desse estado, uma reestruturação, para remover a situação de desconformidade, mediante implementação de decisões; compreender e delimitar o problema estrutural e estabelecer um programa ou projeto de reestruturação; flexibilizar as normas processuais para propor soluções, ouvir a todos os interessados, redesenhar os espaços de participação, preservar o contraditório, efetivar as deliberações consensuais e judiciais. Vitorelli (2021a, p. 332) sintetiza que litígios estruturais envolvem conflitos multipolares, alta complexidade, para promover valores públicos pela via jurisdicional, mediante a transformação de uma instituição pública ou privada. A concepção de adjudicação, apresentada por Owen Fiss (2017, p. 25), entende, de forma concisa, que é “um processo social por meio do qual os juízes dão significado aos valores públicos”⁸.

O Judiciário, quando provocado, tem sido uma via de impulso estruturante em várias esferas, com o objetivo de solucionar de maneira

⁸ OCHENEK, A. C. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. *ReJuB — Rev. Jud. Bras.*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 155–178, jul./dez. 2021. p. 159.

eficaz as demandas que lhe chegam. Não se trata de interferir em outros poderes, mas ajudar para que eles possam enxergar suas problemáticas e busquem solução conjunta, evitando, assim, novos conflitos. Se o Judiciário ignorasse esse papel e buscasse soluções tradicionais para determinadas problemáticas, estaria não solucionando, mas criando novos conflitos. O Poder Judiciário entendeu que não deve apenas julgar processos, mas eficazmente solucionar as lides, e pode fazer isso de outras formas, inclusive por meio de uma solução dialógica com outras esferas, bem como enxergando suas desestruturas internas e buscando sua própria organização.

E foi nesse novo momento, em que os magistrados estão mais ativos e atentos a encontrar soluções mais adequadas aos processos, inclusive por meio de atos estruturantes, e o Poder Judiciário se encontra apto a fazer parte e impulsionar um sistema multiportas, que nasceram os centros de inteligência brasileiros, criados a partir da Resolução n. 349/2020 do CNJ⁹. Entre seus objetivos, destacam-se: garantir o acesso à Justiça; identificar demandas repetitivas; blindar o sistema contra as ações abusivas; propor o tratamento adequado e sistêmico das demandas; encontrar estratégias que auxiliem na prevenção de litígios; e, principalmente, manter a estruturação do Sistema de Justiça, por meio da prevenção de litígios e do tratamento adequado destes. Os centros de inteligência nascem com um forte papel estruturante.

Ao mencionar o papel dos centros de inteligência como órgão estruturante, Vitorelli menciona:

A atuação dos centros, no entanto, ultrapassa a mera detecção de causas repetitivas. Conforme consta na portaria 369, seu papel também inclui “trabalhar na prevenção dos motivos que ensejam o ajuizamento de demandas judiciais repetitivas ou de massa, a partir

⁹ Brasil (2020).

da identificação das possíveis causas geradoras do litígio”. Essa providência é claramente o primeiro passo para uma atuação estrutural. Além de identificar as causas, os centros podem “acompanhar e monitorar o ajuizamento de demandas judiciais repetitivas ou de massa na justiça federal, a partir de relatórios a serem elaborados pelos grupos locais, com a finalidade de propor soluções para os conflitos e prevenir futuros litígios. Assim, há previsão normativa para que os centros operem como foro de identificação de litígios estruturais, os quais poderão, a partir daí, ser resolvidos com as técnicas já tratadas anteriormente”. Cabe mencionar que, conquanto o centro não tenha iniciativa para propor ações estruturais, ele pode:[...] d) [...] propor soluções de natureza não jurisdicional em face de conflitos repetitivos ou de massa; [...] f) fomentar a implementação de medidas preventivas e de projetos de soluções alternativas de conflitos; [...] Tais medidas podem contribuir com ações coletivas já em andamento e chamar atenção para um problema até então não tratado estruturalmente, fornecendo uma espécie de *nudge*¹⁰ para atuação dos legitimados coletivos¹¹.

Vânila Cardoso Moraes também ressalta essa função estruturadora dos centros, ao mencionar:

Essa gestão judiciária democrática estruturada num espaço dialógico de caráter administrativo que permite um funcionamento coordenado, dotado de cientificidade, tem alcançado a redução da

¹⁰ Estímulo comportamental sutil.

¹¹ VITORELLI, E. *Processo civil e estrutural*. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 387.

litigiosidade, aprimoramento da gestão do sistema de precedentes e, ainda, gerado reflexos positivos para a administração pública. Diversas notas técnicas já foram emitidas pelas NOTAS TÉCNICAS E AÇÕES DO CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL Centros Nacional e Locais, restando comprovado que a promoção de soluções consensuais construídas coletivamente é o melhor caminho para o aprimoramento institucional e para a resolução de problemas sistêmicos¹².

A função estruturadora dos centros pode ser exercida, principalmente, na forma de notas de orientação e recomendação. Assim, ao emitir a Nota Técnica n. 01/2020 com as recomendações apontadas, o centro de inteligência potiguar apresentou algumas recomendações estruturantes que visaram organizar o sistema, especialmente no que diz respeito à prevenção e ao tratamento de litígios predatórios. Havia uma estrutura desorganizada que trazia descrédito ao Judiciário e atingia diretamente vários direitos fundamentais, criando um amplo perigo ao exercício do sagrado princípio de acesso à Justiça.

O centro de inteligência detectou o problema estrutural e, por meio de recomendações, sugeriu um tratamento específico à problemática, capaz de reorganizar a estrutura. No caso, o próprio Sistema Judicial.

Observe-se que as ações estruturantes não ocorrerem apenas em um processo estrutural já em trâmite. Ao contrário, é ainda melhor que a atuação seja preventiva. Evitar que o processo coletivo chegue ao sistema é, na verdade, a maior missão de tais medidas. Ao apresentar o ato estrutural por esse ângulo, o sistema assume a responsabilidade de que manter o estado de desconformidade fará dele também um

¹² MORAES, V. C. A. Centros de inteligência da Justiça Federal: uma estratégia institucional de sucesso. In: BRASIL. Conselho da Justiça Federal. (org.). *Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes*. Brasília: CJF, 2019. p. 73.

gerador de novos conflitos. O pior cenário que se pode pensar, como bem mencionado por Gico Jr:

A sobreutilização do judiciário pode ter um aspecto ainda mais pernicioso do que simplesmente uma distância muito grande entre pedir e receber, a morosidade pode constituir um mecanismo de seleção adversa em que detentores legítimos de direitos são afastados do judiciário, enquanto agentes não detentores de direitos são atraídos justamente por causa da morosidade judicial para postergar o adimplemento. Em uma espécie de lei de Gresham, bons litigantes são excluídos do mercado de litígios e litigantes ruins são atraídos a ele. As políticas públicas de acesso indiscriminado ao Judiciário, quando isoladamente consideradas, excluem usuários marginais pela morosidade e, ao fim e ao cabo, reduzem a utilidade social do Judiciário devido à sua sobreutilização, um resultado certamente trágico¹³.

A partir do momento em que o próprio sistema passa a gerar novos conflitos, em face de sua incapacidade de gerir bem os que já existem, apresenta-se uma grave desconformidade que precisa de ajustes. Barrar essa atitude geradora de conflitos traz uma reorganização. As recomendações, em que pese serem práticas, a serem desenvolvidas em feitos individuais trazem um reflexo em todo o Sistema de Justiça.

A Nota Técnica n. 01/2020 do TJRN tem forte caráter estruturador, ao passo que detectou e informou que existe um problema na estrutura judicial, que está atingindo direitos fundamentais¹⁴. Ao ser

¹³ GICO JR., I. T. A tragédia do Judiciário. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163–198, set./dez. 2014. p. 165.

¹⁴ Rio Grande do Norte, *op. cit.*

abarroto de feitos repetitivos, inúteis e fraudulentos, sem que haja um tratamento adequado a eles, há forte impacto na celeridade e qualidade dos serviços, quando os direitos que merecem tutela acabam sendo prejudicados. Não apenas se fere o direito de acesso à Justiça, mas direitos fundamentais como saúde, moradia, lazer etc.

O juiz Leonardo Costa Brito, do TJPE, ao julgar caso de demanda predatória, usando a nota técnica em suas argumentações, afirmou:

A partir do momento que se ajuíza ações temerárias e com os vícios processuais já devidamente explanados, pode o Poder Judiciário, de maneira excepcional, limitar o direito de ação que não é absoluto. Ao fazer isso, resguarda-se o direito à saúde, alimentação, moradia, liberdade, entre outros direitos fundamentais, os quais deixam de ser avaliados de maneira célere, pois a unidade judiciária encontra-se abarrotada com litígios fabricados e o magistrado não consegue sequer visualizar os processos que tratam de demandas urgentes, pois quase 70% de seu acervo, encontra-se nas mãos de um único advogado¹⁵.

Com essa visão, o juiz acabou por extinguir centenas de processos em sua unidade judicial, que observou estarem com atitudes predatórias.

Além disso, a norma levou os protagonistas do sistema à compreensão de que o julgamento individualizado e múltiplo traz problemas a todo o Judiciário. A diversidade de decisões em temas semelhantes e até idênticos estimula os aventureiros em busca de acionar o Judiciário para tentar um pronunciamento judicial em casos sem qualquer viabilidade jurídica. É certo que não se está a impor

¹⁵ PERNAMBUCO. Poder Judiciário de Pernambuco (1ª Vara Cível de Araripina). Processo nº 0002317-88.2020.8.17.2210. Sentença. Araripina: TJPE, 2020.

entendimento, mas buscar uma uniformização na medida do possível, principalmente procedimental, é muito importante para blindar o sistema contra atitudes predatórias.

Outro caráter importante que pode ser encontrado na referida norma técnica é a recomendação ao abandono de antigas premissas, passando-se a entender o problema como estrutural. No caso em questão, foi necessário lançar um novo olhar a questões como gratuidade da Justiça. O sistema de juizados especiais tem a gratuidade como uma de suas balizas. A Justiça gratuita passou a ser uma obrigação, principalmente para assegurar acesso à Justiça aos que necessitam. No entanto, as atitudes abusivas devem ser enxergadas de maneira diversa. A cobrança de custas aos que usam o Judiciário de maneira equivocada não fere o acesso à Justiça, mas, ao contrário, o protege.

Também o instrumento da inversão do ônus da prova em Direito do Consumidor precisou ser revisto, ao tratar de ações agressoras. Mesmo que as empresas demandadas não apresentem o contrato, por exemplo, o juízo pode buscar novas provas, para evitar que a desorganização e a inércia dos demandados acabe por levar um demandante fraudulento ao sucesso, trazendo ainda mais demandas semelhantes ao sistema, já que esses demandantes apostam exatamente na falta de organização dos grandes litigantes, em face da alta demanda.

Além disso, foi necessário a valorização de algumas outras provas das empresas, e não apenas a contratação por escrito, mesmo que com cautela. Esses feitos deixariam de ter como prioridade absoluta a celeridade, a simplicidade e a informalidade, para prezar pela análise e pela coibição das atitudes indevidas, que maculam todo o Sistema de Justiça, tornando-o desconforme com seu verdadeiro fim.

Assim, ao sugerir medidas que levam ao tratamento diferenciado das demandas predatórias próprias e até das frívolas¹⁶, criando uma

¹⁶ Demandas que, embora lícitas, apresentam baixo índice de sucesso e acabam por abarrotar o sistema indevidamente.

proteção ao sistema para que esse tipo de lide não se prolifere, o centro de inteligência torna o Judiciário mais forte e eficaz para tratar de demandas que de fato necessitem de seu pronunciamento, realizando uma reestruturação e evitando que o sistema entre em colapso, inclusive o tornando capaz de ir além dos julgamentos comuns, passando a agir como reestruturador da ordem político-social.

A reestruturação interna, por esse prisma, passa a ser a obrigação primeira do Sistema Judicial, já que um órgão desconforme e desorganizado não consegue praticar seus atos próprios, quiçá ir além, atuando em processos complexos e estruturais. Assim, os centros de inteligência têm também esse papel, de reestruturar o sistema internamente para que ele possa atuar como estruturador de outras esferas e de desconformidades externas.

4 REFLEXOS DA NOTA TÉCNICA N. 01/2020 EM NÚMEROS

Segundo dados de 2019 encaminhados pela Secretaria de Planejamento Estratégico do TJRN¹⁷, o sistema de juizados especiais do estado recebeu 9.908 feitos sobre o tema “Inclusão indevida em cadastros de inadimplentes”, número que reduziu para 8.404 em 2020, provavelmente em face da situação pandêmica, que trouxe fechamento do Judiciário, comércio e escritórios de advocacia por alguns meses e dificuldades das partes para acessarem os meios remotos de petição. Comparado a 2019, houve uma redução de 1.504, ou seja, o sistema especial recebeu 15,17% menos feitos de tal matéria que em 2019.

Ocorre que, em 2021, esses feitos somaram 5.074, numa diminuição de 3.330 processos. Houve mais de 40% de diminuição

¹⁷ Dados retirados do datajud. O sistema GPS-Jus é uma ferramenta do TJRN gerenciada pela Secretaria de Gestão Estratégica (SGE) que disponibiliza para magistrados e servidores informações estatísticas de todas as unidades judiciárias do Rio Grande do Norte.

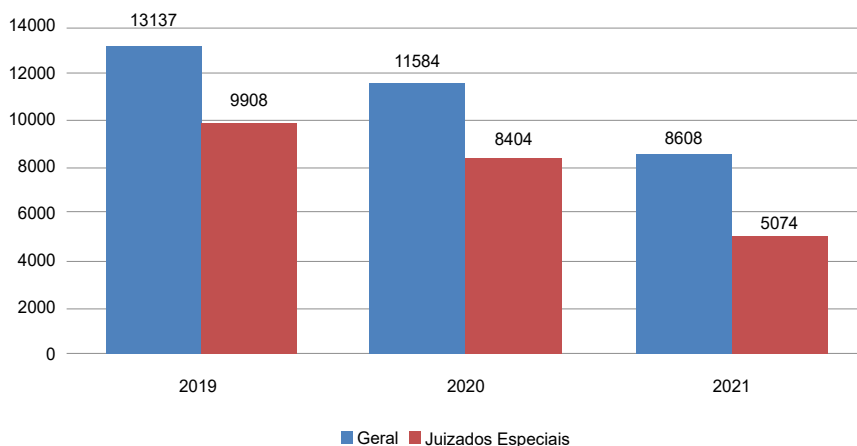
na judicialização, comparado a 2020. Se comparar a 2019 (ano sem pandemia), essa redução chega a 49% no sistema de juizados especiais do estado¹⁸.

Houve uma repercussão significativa no número de feitos ajuizados, deixando o sistema menos congestionado e mais fortalecido a receber os feitos que realmente são úteis e necessários.

Levando em conta os números gerais do estado, englobando todas as unidades cíveis que recebem feitos com o tema “Inclusão indevida em cadastros de inadimplentes”, os números mudam um pouco, mas a repercussão ainda é substancial. Em 2019, o estado recebeu 13.137 feitos do tema citado; em 2020, recebeu 11.584; em 2021, foram distribuídos 8.608 feitos, ou seja, quase 3.000 processos a menos, comparando a 2020, e 4.529 feitos a menos, comparando a 2019. Houve uma redução de 25,6%, comparado a 2020, e de cerca de 35% se comparado a 2019, conforme gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 — Número de feitos entre 2019 e 2021

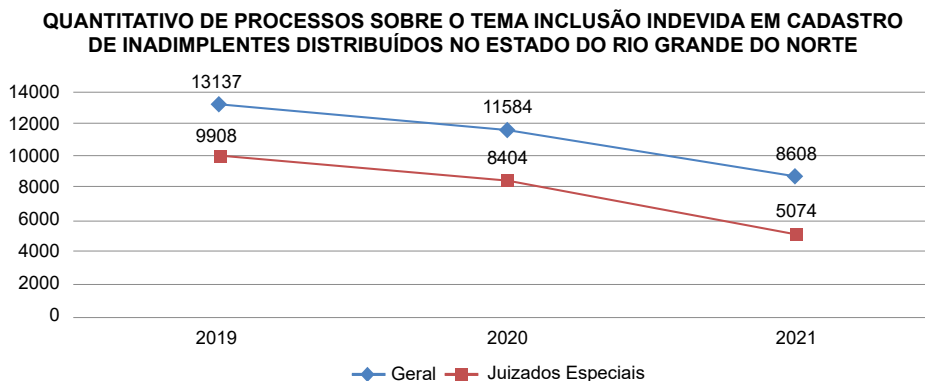
QUANTITATIVO DE PROCESSOS SOBRE O TEMA INCLUSÃO INDEVIDA EM CADASTRO DE INADIMPLENTES DISTRIBUÍDOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE



Fonte: Gps-Jus (RIO GRANDE DO NORTE, [2022]).

¹⁸ Aqui englobados os juizados criados por lei, que chegam a 30 varas no estado do RN, sendo 14 na capital.

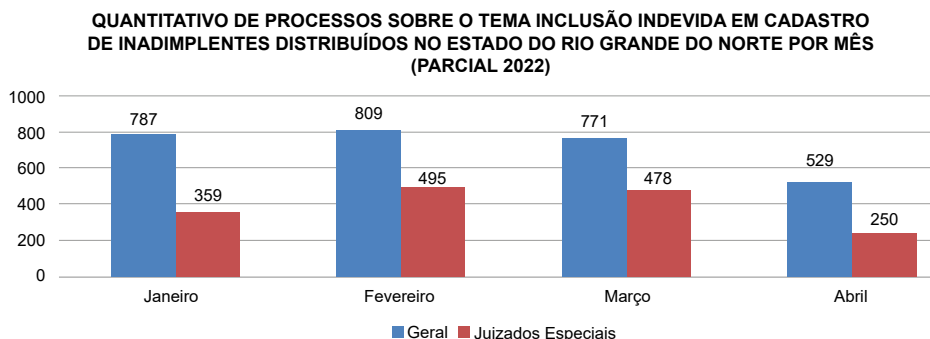
Gráfico 2 — Número de feitos entre 2019 e 2021, em outro formato



Fonte: Gps-Jus (RIO GRANDE DO NORTE, [2022]).

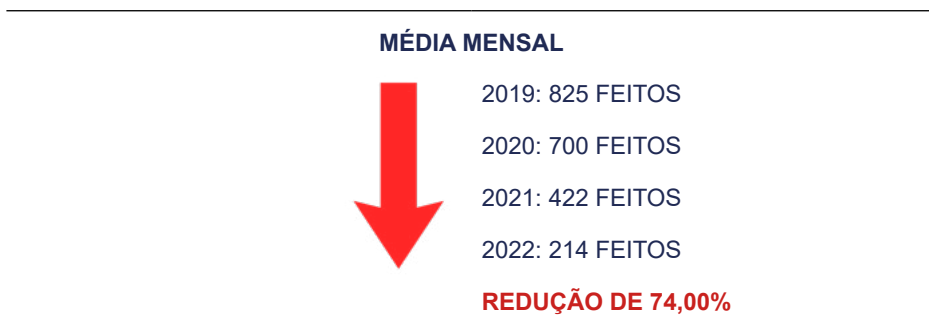
No ano de 2022, essa tendência de queda manteve-se no primeiro semestre. Observe-se que, de janeiro a junho de 2022, o sistema recebeu uma média de 214/mês, ou seja, bem menos que a média dos anos anteriores, conforme Gráfico 3.

Gráfico 3 — Dados do primeiro semestre de 2022.



Fonte: Gps-Jus (RIO GRANDE DO NORTE, [2022]).

Gráfico 4 — Demonstrativo da média dos processos ajuizados no sistema de juizados especiais



Fonte: Gps-Jus (RIO GRANDE DO NORTE, [2022]).

Em que pese uma significativa diminuição de feitos desse tema em todo o Judiciário potiguar, como demonstrado acima, o impacto realmente foi bem maior no sistema de juizados especiais. Acredita-se que essa diferença se deu por algumas razões, como: (a) o cerne do problema está nos juizados especiais, com a enxurrada de feitos de tal natureza, quando os juízes do sistema se mobilizaram em torno do combate a esse tipo de atitude de alguns advogados; (b) a nota técnica emanou do centro de inteligência dos juizados, elaborada por juízes que atuam nos juizados especiais, levando o sistema a ficar ainda mais atento à problemática; e (c) o maior número de ações de tais tipos ocorrem na Justiça especial, muito possivelmente em face da celeridade que o sistema apresenta e da gratuidade oferecida às partes¹⁹.

No entanto, cabe ressaltar que, mesmo havendo diminuição mais significativa no sistema de juizados especiais, não houve migração da demanda à Justiça comum, até porque lá também sofre significativa diminuição, como já mencionado.

¹⁹ Segundo o GPSJUS do TJRN, em 2020, cerca de 73% dos feitos referentes ao tema “Inclusão indevida em cadastros de inadimplentes” estavam no sistema de juizados especiais (RIO GRANDE DO NORTE, [2022])

As demandas de massa causam forte impacto no desempenho do Judiciário brasileiro, interferindo diretamente nos indicadores de estoque, congestionamento, celeridade, entre outros. Tratar essas demandas de maneira diferenciada, principalmente coibindo a entrada de feitos predatórios, é uma estratégia que fortalece de maneira imediata todo o Sistema de Justiça. Não se trata de ferir o sagrado princípio do acesso à Justiça, mas ao contrário, preservá-lo.

Salles concluiu, em sua tese de doutorado, que:

[...] (i) os marcos teóricos sobre o Acesso à Justiça (lato sensu), objetivando remover barreiras para ampliá-lo, principalmente mediante tutela jurisdicional, foram pensados em contextos jurídicos e históricos distintos, precisando ser revistos na cena contemporânea; (ii) essas visões tradicionais ampliativas têm contribuído para fatores como a Judicialização vertiginosa de macro e microquestões, o Ativismo Judicial, as tensões entre Jurisdição e legislação, a congestão do sistema judiciário, o esvaziamento de outras esferas decisórias, o enfraquecimento da cidadania em sua capacidade de resolver extrajudicialmente os conflitos e cobrar a esfera política, enfim, o desequilíbrio democrático²⁰.

Entender que qualquer cidadão pode trazer ao Judiciário todo tipo de demanda, mesmo as temerárias e fraudulentas, é um verdadeiro atentado à dignidade da Justiça e fere de maneira séria e sem precedentes todo o Sistema Judicial Brasileiro.

²⁰ SALLES, B. M. *Acesso à justiça e equilíbrio democrático*. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) — Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019. p. 455.

Para Mancuso:

O conceito de acesso à justiça não pode mais se manter atrelado a antigas e defasadas acepções — que hoje se podem dizer ufanistas e irrealistas — atreladas à vetusta ideia do monopólio da justiça estatal, à sua vez assentado numa perspectiva excessivamente elástica de “universalidade/ubiquidade da jurisdição” e, também, aderente a uma leitura desmesurada da “facilitação do acesso”, dando como resultado que o direito de ação arrisca converter-se em *dever de ação*, assim insuflando a contenciosidade ao interno da sociedade, sobrecarregando a pauta da Justiça estatal e desestimulando a busca por outros meios, auto ou heterocompositivos. Em verdade, o inc. XXXV do art. 5.º da CF/1988, ao vedar que a lei venha excluir do Judiciário a apreciação de lesão ou ameaça a direito, não foca o jurisdicionado como seu precípua destinatário, mas, antes, dirige-se ao próprio legislador²¹.

Ao tratar do tema, Joaquim Falcão explanou:

O problema do acesso à Justiça é amplo e complexo, além de comportar múltiplas interpretações: jurídica, econômica, política ou sociológica, por exemplo. [...] A farmacologia do acesso à Justiça, jurídico-dogmática e institucional, sem contar com o direito comparado, é pródiga, ainda que de uso parcimonioso. Na verdade, não nos faltam remédios, mesmo grave

²¹ MANCUSO, R. C. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 111.

sendo a doença. Falta é uma estratégia, digamos, uma política de mudança²².

5 OUTROS REFLEXOS DA NOTA TÉCNICA N. 01/2020

A repercussão da nota técnica entre os advogados que atuam com seriedade na Justiça potiguar foi imediata e extremamente positiva. Muitas notas de apoio seguiram-se às manifestações de união em torno de um Judiciário com maiores credibilidade e eficiência: um desejo de todos.

Além disso, juízes e tribunais de todo o Brasil juntaram-se ao TJRN e ecoaram a uníssona voz de que existe um Judiciário atento, que não admite sua utilização de maneira inútil, muito menos predatória e fraudulenta.

Os centros de inteligência ganharam uma força nova e impulso nacional. Em abril de 2021, foi instalado o Centro Nacional de Inteligência, presidido pelo Ministro Fux, o qual, no dia da instalação, já determinou o estudo do tema pelo centro nacional, externando a importância da referida nota para o Judiciário nacional:

O ministro Luiz Fux também tratou, durante a reunião, do pedido de afetação da nota técnica do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Denominada “Demandas agressoras”, a nota técnica relata que um grupo pequeno de advogados vinculados à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) vem captando potenciais autores e ingressando no Judiciário com ações vinculando teses jurídicas fabricadas em sua maioria. O documento lista uma

²² FALCÃO, J. Acesso à Justiça: diagnóstico e tratamento. In: Associação dos Magistrados Brasileiros (org.). *Justiça: promessa e realidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996. p. 271–272.

série de medidas judiciais adotáveis, e requer que os tribunais informem a existência da captação desse tipo de demandas, bem como que seja aberto espaço para manifestação de advogados e outros entes. Fux propôs que sejam oficiados os centros de inteligência e o Conselho Nacional da OAB, a fim de que contribuam com as informações de que dispuserem e para a construção de soluções. A partir dessas informações os demais litigantes poderão também ser oficiados²³.

A presidente do TJPA, Desembargadora Célia Regina de Lima Pinheiro, destacou, no ato da referida instalação, que a criação do CIPJ consiste em mais um avanço do Judiciário na instituição de mecanismos operacionais e instrumentalização de procedimentos judiciais e administrativos para maiores agilidade e eficiência da prestação jurisdicional no país, afirmando:

A busca por formas de racionalização das demandas e gerenciamento das semelhanças e coincidências de pleitos têm apresentado resultados positivos, principalmente na prevenção de eventuais litigâncias de má-fé ou na constatação de ajuizamento de feitos idênticos em unidades judiciárias diferentes, proporcionando maior eficiência nas tramitações processuais. Assim, estamos vivenciando mais um desses momentos em que a Justiça faz chegar aos jurisdicionados a mensagem explícita da importância que incorpora para a vida de quantos buscam ver dirimidos seus direitos e deveres, componentes da cidadania e afirmação dos princípios e fundamentos

²³ CORDEIRO, A. CNJ instala Centro de Inteligência. *TJPA — Comunicação*, 6 abr. 2021.

em que repousa o Poder Judiciário como sólido pilar do estado democrático de Direito²⁴.

Com base na referida nota, em sua fala quando da instalação do Centro Nacional de Inteligência, o Ministro Fux ratificou o papel dos centros e a importância de notas como a Nota Técnica n. 01/2020 emitida pelo TJRN:

É nosso interesse, é nosso dever, evitarmos esse mal maior e estabelecer esse diálogo entre os Tribunais, a OAB nacional, assim como os demais atores que possam contribuir [...]. Não há nada de discriminatório. O mundo todo pratica essa estratégia de evitar essas demandas frívolas, através de sanções econômicas enérgicas²⁵.

Além disso, o MP do estado do Rio Grande do Norte iniciou uma série de investigações em busca das atitudes irregulares descritas na referida nota, o que demonstra a importância da participação de todos os atores do sistema em busca de maiores efetividade e eficiência.

A OAB local também abriu alguns procedimentos administrativos em face dos advogados que atuam de maneira predatória e até fraudulenta, de forma a fortalecer a instituição e valorizar os advogados que atuam de maneira correta.

Segundo Marco Bruno Miranda Clementino, Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e Presidente do Centro de Inteligência da Seção Judiciária da Justiça Federal do Rio Grande do Norte:

²⁴ *Ibid.*

²⁵ FUX, L. Reunião do Centro de Inteligência do Poder Judiciário. [S.l.: s.n.], 2021.

O objetivo da inteligência judicial, como método, é a potencialização do capital intelectual e do conhecimento de base empírica, agregados à jurisdição, por meio de uma atuação horizontal e em rede. Visa, portanto, ao desenvolvimento de um senso crítico coletivo legitimado pela experiência sobre os problemas sistêmicos da jurisdição, de modo a sobre eles agir preventivamente e a evitar que o conhecimento seja aplicado apenas para aceleração de procedimentos incapazes de detectar a naturalização do conflito e da violência simbólica. Como tal, a inteligência coletiva produzida parece se aproximar do conceito de sabedoria, de forma a estimular uma prestação jurisdicional tecnicamente muito qualificada, porém consciente de seus valores fundamentais: o ser humano e a tutela de seus direitos²⁶.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Nota Técnica n. 01/2020, do CIJESP/RN foi cirúrgica, alcançando o objetivo dos centros, indo ao encontro de uma prestação jurisdicional mais qualificada.

Segundo Cândido Rangel Dinamarco, “ao Estado Social contemporâneo repugna a inércia do juiz expectador e conformado; o juiz há de ter a consciência da função que, como agente estatal, é encarregado de desempenhar perante a sociedade”²⁷.

²⁶ CLEMENTINO, M. B. M. A inteligência judicial em tempos de pandemia. *In*: BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Centro de Estudos Judiciários. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. *Atuação em rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia: uma forma de institucionalização do sistema multipostas no direito brasileiro*. Brasília: CJF, 2020. p. 22–31.

²⁷ DINAMARCO, C. R. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 246.

Nesse caminho, os juízes dos juizados do Rio Grande do Norte fugiram dessa inércia e foram além: encontraram indícios de equívocos nas demandas, investigaram, montaram documentação comprobatória, levaram a problemática à OAB e demais órgãos investigativos, tomaram atitudes processuais e, por fim, por meio do CIJESP/RN, emitiram uma nota técnica inédita, corajosa e estratégica, mostrando a desconformidade, apontando soluções e recomendando ações jurisdicionais que tiveram reflexos nacionais.

Observa-se que os centros de inteligência têm um papel importantíssimo no avanço da análise das demandas estruturais pelo Poder Judiciário, seja detectando essas demandas, seja criando mecanismos para que o Judiciário possa atuar com maior clareza na análise dessas desestruturas, ou mesmo atuando preventivamente, ao ponto de impedir que um processo estrutural chegue ao Sistema de Justiça, como ocorreu por meio da nota técnica analisada neste trabalho.

A repercussão da nota foi muito além do que se esperava: resultou na ratificação e no fortalecimento dos centros de inteligência; no filtro e no impedimento de atitudes predatórias no Sistema de Justiça; na impactante desjudicialização no Judiciário potiguar e até mesmo nacional; e, principalmente, em um Judiciário com maior credibilidade, mais forte e eficiente para atender as demandas realmente necessárias, cada vez mais atento a uma prestação jurisdicional mais humana: um Judiciário organizado e estruturado para garantir um acesso de qualidade.

REFERÊNCIAS

ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. Felix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BOCHENEK, A. C. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. *ReJuB — Rev. Jud. Bras.*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 155–178, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/81/36>. Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020*. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original131706202010285f996f527203d.pdf>. Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Manual de identidade visual da Justiça Federal*. Brasília: CJF, 2018. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/identidade-visual-1>. Acesso em: 23 jul. 2021.

CALIXTO, L. F. *Ação civil pública colaborativa e direito à saúde: uma proposta de instrumento alternativo à judicialização individual da saúde*. Curitiba: Juruá, 2020.

CLEMENTINO, M. B. M. A inteligência judicial em tempos de pandemia. *In: BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Centro de Estudos Judiciários. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Atuação em rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro*. Brasília: CJF, 2020. p. 22–31.

CORDEIRO, A. CNJ instala Centro de Inteligência. *TJPA — Comunicação*, 6 abr. 2021. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/imprensa/noticias/Informes/1207129-centro-de-inteligencia-tratar-demandas-estrategicas-ou-repetitivas.xhtml>. Acesso em: 19 out. 2021.

DANTAS, E. S. *Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo Poder Público*. Curitiba: Juruá, 2019.

DIDIER JR., F.; OLIVIERA, R. A.; ZANETTI JR., H. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil Procedure Review*, Salvador, v. 8, n. 1, p. 46–64, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/download/138/129>. Acesso em: 10 jan. 2022.

DIDIER JR., F.; ZANETTI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101–136, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zanetti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 16 out. 2022.

DINAMARCO, C. R. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

FALCÃO, J. Acesso à Justiça: diagnóstico e tratamento. In: Associação dos Magistrados Brasileiros (org.). *Justiça: promessa e realidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996. p. 271–272.

FUX, L. Reunião do Centro de Inteligência do Poder Judiciário. Brasília, 2021. 1 vídeo (57 min.). Publicado pelo canal Conselho

Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rEIXbkdZeE0>. Acesso em: 19 out. 2021.

GICO JR., I. T. A tragédia do Judiciário. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163–198, set./dez. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46462/44453>. Acesso em: 16 out. 2022.

HAGAN, M. *Law by design*. [Stanford], [2018]. Disponível em: <https://www.lawbydesign.co/>. Acesso em: 30 mar. 2021.

MANCUSO, R. C. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. Salvador: JusPODIVM, 2021.

MORAES, V. C. A. Centros de inteligência da Justiça Federal: uma estratégia institucional de sucesso. In: BRASIL. Conselho da Justiça Federal. (org.). *Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes*. Brasília: CJF, 2019. p. 70–78. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações; v. 2).

PERNAMBUCO. Poder Judiciário de Pernambuco (1ª Vara Cível de Araripina). *Processo n. 0002317-88.2020.8.17.2210*. Sentença. Araripina: TJPE, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/advocacia-predatoria-processos-extintos.pdf>. Acesso em: 16 out. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte. Centro de Inteligência dos Juizados Especiais. *Nota Técnica n. 01/2020*. Tema n. 01 — Causas repetitivas: litigância agressora e demandas fabricadas. Relator: Juiz Paulo Luciano Maia Marques. Natal, 20 jan. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/justica-rn-advogados-usam-acoes.pdf>. Acesso em: 16. out. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte. Juizados especiais. Portaria 576 de 16 de setembro de 2020, institui no âmbito dos Juizados especiais Cíveis, Criminais e da Fazenda Pública, o Centro de Inteligência dos juizados especiais do Rio Grande do Norte (CIJESP/RN) Disponível em: <https://jurinews.com.br/justica/juizados-especiais-do-rn-terao-centro-de-inteligencia-para-monitoramento-de-demandas-repetitivas>.

RIO GRANDE DO NORTE. Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte. *GPS-Jus*. Versão 2.0. Base de dados. Natal, [2022]. Disponível em: <http://gpsjus.tjrn.jus.br/>.

SALLES, B. M. *Acesso à justiça e equilíbrio democrático*. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) — Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019.

VITORELLI, E. *Processo civil e estrutural*. Salvador: JusPODIVM, 2020.

O PROBLEMA ESTRUTURAL DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO: A QUESTÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL (ECI) E UMA ANÁLISE PROPOSITIVA À LUZ DA ADPF N. 347/STF E SUAS CONCLUSÕES

SÉRGIO FORTUNA DE MENDONÇA

RESUMO

O presente artigo buscará analisar o problema estrutural brasileiro à luz do processo estrutural e do objeto contido na ação ADPF n. 347/DF, que tramita no Supremo Tribunal Federal. Analisará o conceito de Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), suas implicações no Direito brasileiro desde sua declaração e buscará uma análise propositiva da disciplina versada no trabalho.

Palavras-chave: Processo estrutural. Litígio estrutural. Estado de Coisas Inconstitucional. Processo dialógico.

ABSTRACT

This article will seek to analyze the Brazilian structural problem, in the light of the structural process and the object contained in the ADPF action n. 347/DF, which is being processed in the Federal Supreme Court. It will analyze the concept of Unconstitutional State of Things (ECI), its implications in Brazilian law, since its declaration and will seek a purposeful analysis of the discipline versed in the work.

Keywords: Structural process. Structural litigation. Unconstitutional State of Things. Dialogic process.

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, em face da natureza e da finalidade do nosso curso, reforçado pelo fato de ser uma disciplina ministrada em sede de mestrado profissional, no qual se busca um conhecimento mais dirigido à aplicação profissional, é importante trazer à discussão conceitos e casos concretos que promovam sustentação à experiência prática. Também, é conveniente que se possam mesclar a isto ensinamentos acadêmicos, em virtude, sobretudo, do valor epistemológico das teorias mais densas do Direito.

Durante os encontros do curso, ainda que o tempo possa não ter sido suficiente para esmiuçar tamanho número de assuntos e de conceitos, buscou-se a análise de vários institutos, muitos deles relativos ao processo civil estrutural, aos litígios de grande complexidade, suas nuances e diversas implicações no cotidiano laboral do juiz, em sua difícil lida.

É exatamente diante desta realidade do atual movimento acadêmico que se divisa a importância da apresentação de determinado tema/julgado que haja despertado curiosidade na comunidade jurídica: o objetivo disso é sua análise e discussão, estudo de suas principais particularidades e elaboração de uma resenha crítica, ou mesmo de confirmação, tendo em vista a utilidade para a melhoria dos trabalhos como magistrado.

Dessa forma, analisando toda a gama de conhecimentos relacionados ao processo estrutural, suas particularidades, características, pressupostos e resultados do que se espera de uma decisão estrutural, pretende-se organizar ideias a partir do conceito do processo estrutural, suas aplicações e importância para o Direito, de uma forma geral, mormente para os processos coletivos e processos judiciais cujo resultado de uma decisão — ou sentença estruturante — seja socialmente relevante e atinja um número elevado de pessoas.

O trabalho tecerá comentários sobre as diferentes visões dos eminentes autores que estudam o processo estrutural, seu conceito e alcance, além de exemplificar casos em que se aplicam suas potencialidades e poder de solução de casos altamente complexos, com soluções igualmente complexas, mas que, com direcionamento, fiscalização e orientação adequados, por certo trará a esperada efetividade dos correspondentes comandos judiciais.

Ao confluir mais ao tema deste trabalho, além de breves traçados sobre o conceito de processo estrutural, sua importância e particularidades, serão analisadas as especificidades concernentes ao denominado Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) declarado no Direito brasileiro, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio.

Demais disto, pretende-se sublinhar que o conceito de ECI foi originado da Corte Constitucional Colombiana (CCC), por meio de decisões judiciais, a exemplo da CCCT 025/04 e de outras chamadas “Sentencias de Unificación” no ordenamento daquele país, conforme narra Magalhães, citando Rodriguez-Garavito¹.

De igual forma, ainda sobre o tema ECI, serão feitas algumas digressões acerca desse conceito como técnica decisória, segundo a pesquisa efetuada por Marcus V. Vira Ferreira e Leonardo P. Santos Costa². É dito que tal modelo decisório toma corpo como um dos temas realmente instigantes na pauta do Supremo Tribunal Federal (STF) desde o início do julgamento da ADPF n. 347/DF, assim como sua

¹ Rodriguez-Garavito (2009 *apud* MAGALHÃES, B. B. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 15, n. 2, e1916, 2019. p. 3).

² Diz-se que, sendo um dos temas mais palpitantes na atual pauta do STF, a técnica de decisão a partir do ECI, ainda que não muito refletida no âmbito da jurisprudência do próprio Tribunal, talvez pelo seu caráter inovador e por promover um verdadeiro rearranjo na dinâmica da distribuição funcional típica dos poderes (FERREIRA, M. V.; COSTA, L. P. S. O estado de coisas inconstitucional na jurisprudência do STF. *Conjur*, 23 jul. 2021).

inauguração, por ocasião do julgamento da Sentença de Unificación n. 559 da CCC.

No decorrer do texto, buscar-se-á responder: como funcionam os litígios coletivos, em comparação aos individuais? O que vem a ser o ECI e quando e como foi reconhecido no país? Analisando o objeto da ADPF n. 347/DF, o que foi decidido e qual o papel da Corte Suprema? Sobre esses tópicos, pretende-se, ao final, registrar uma análise propositiva sobre o objeto do presente artigo.

Serão utilizadas, ademais, pesquisas em textos jurídicos e obras doutrinárias, além de pesquisas em sítios da internet, afora estudos interdisciplinares.

2 DO DESENVOLVIMENTO

2.1 Do processo estrutural e do litígio estrutural: aplicações

Necessário, a uma primeira visão, imbricar seu conceito com o de processo coletivo, ou litígio coletivo.

Litígios, por excelência, são conflitos relativos a interesses juridicamente relevantes; são contendas em que partes discutem o objeto da demanda.

O litígio coletivo e a tutela coletiva também podem se inter-relacionar. Para os professores Flavio Tartuce e Daniel Amorim A. Neves, em outras palavras, a tutela coletiva de direitos deve ser compreendida como uma espécie de tutela jurisdicional voltada à proteção judicial de algumas espécies de direitos materiais, cuja tarefa é do legislador, não havendo necessária relação entre a natureza do direito tutelado e a tutela, em si, coletiva. Isso significa que mesmo alguns direitos de natureza individual podem ser protegidos pelas normas da tutela

coletiva, bastando, para tanto, que o legislador determine a aplicação do microsistema coletivo a tais direitos (de natureza individual)³.

Mais adiante, segundo Vitorelli, o traço mais característico do litígio coletivo é o de que as pessoas, neste, são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que necessariamente haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais. Dessa forma, a lide coletiva ocorre quando um grupo de pessoas é lesado enquanto sociedade⁴.

Como seria de se esperar, o tema sob enfoque neste modesto trabalho apresenta feição coletiva, uma vez que a profundidade do tema abarca uma coletividade de pessoas — os encarcerados neste país⁵ — e que está sob a custódia do Estado-Administração.

Quanto aos litígios estruturais, os quais, por conceito, tiveram em muito a contribuição dos juristas norte-americanos, também são “litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo”⁶.

Ademais, é fundamental lembrar que a decisão estrutural deverá, para além de remover a situação problemática, formar e disciplinar predições na própria decisão judicial estruturante, na forma de determinações, calendários de cumprimento daquela parte dispositiva por parte do poder público (no caso do objeto deste trabalho) etc., sob pena de os problemas serem resolvidos apenas aparentemente, uma

³ TARTUCE, F.; NEVES, D. A. A. *Manual de Direito do Consumidor: Direito Material e Processual*. 2. ed. São Paulo: Método, 2013.

⁴ VITORELLI, E. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

⁵ Calcula-se que, atualmente, a população carcerária esteja em um número de quase 920 mil pessoas (FERNANDES, M. Brasil chegou a mais de 900 mil presos durante a Covid-19. *Conjur*, 8 jun. 2022).

⁶ Vitorelli, *op. cit.*, p. 60.

vez que toda a estrutura viciada é que fornece a causa e perpetua a violação que origina o litígio coletivo.

As aplicações do processo estrutural são amplamente descritas pela doutrina, conforme aponta Edilson Vitorelli, quando em sua obra descreve os casos da AIG e da *HealthSouth*, no exterior; na experiência prática do Direito interno, são apontados o processo falimentar, as determinações emitidas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), no caso das medidas de reestruturação de empresas privadas, como no caso das condições de aprovação da fusão entre a Sadia e a Perdigão; no âmbito da Operação Lava-Jato, nos acordos de leniência, que previram compromissos de pagamento pelos ilícitos, mas também disciplinaram a reestruturação de processos internos, com o fito de eliminar a reiteração de comportamentos danosos⁷.

2.2 O Estado de Coisas Inconstitucional: conceito, aplicações

O ECI é um instituto criado pela CCC, sendo esta considerada uma corte altamente ativista, quando se fala em garantia à salvaguarda de direitos humanos⁸.

O interessante é que, ainda segundo o interessante artigo escrito por Marcus V. Vira Ferreira e Leonardo P. Santos Costa, o ECI surgiu como categoria decisória de declaração de inconstitucionalidade na Corte Colombiana, em 1997, por ocasião do julgamento da SU n. 559⁹.

No citado caso, o objeto da demanda era que 45 professores de cidades colombianas tiveram seus registros previdenciários e respectivos direitos violados drasticamente pelas autoridades locais, que os negaram porque se recusaram a filiar tais docentes ao Fundo

⁷ Vitorelli, *op. cit.*

⁸ CAMPOS, C. A. A. O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural. *Conjur*, 1 set. 2015.

⁹ Ferreira e Costa, *op. cit.*

Nacional de Prestações ao Magistério. Interessante, ademais, é que, embora tenha havido a recusa por parte das autoridades, estavam elas contraditoriamente promovendo descontos dos salários desses professores não filiados para dar sustento exatamente ao fundo ao qual pretendiam aderir¹⁰.

Ainda que a demanda tenha sido proposta por uma classe limitada de pessoas (professores), a CCC anotou que o descumprimento das obrigações era generalizado e sistemático, afetando número expressivo de pessoas, para além daqueles que figuravam como partes. E veja-se que tal situação em muito se assemelha ao objeto deste pequeno trabalho, no qual se vislumbra uma numerosa classe de indivíduos em um dos polos da situação — a população carcerária.

Da situação descrita, como consequência lógica, houve uma alteração hermenêutica no controle das políticas públicas, sendo necessária a expansão dos limites subjetivos da lide para quem estivesse em situação semelhante.

Assim, segundo a pesquisa referenciada, inaugurou-se a declaração do chamado Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). Adveio, então, a ordem aos municípios colombianos que se encontrassem em semelhante situação à correção do estado de inconstitucionalidade (cite-se: estrutural) em prazo razoável, bem como procedeu ao envio de cópias da sentença a diversas autoridades estatais para que envidassem esforços para a superação da situação de inconstitucionalidade maciça.

Outrossim, em apoio ao supra-referenciado, o ECI tem por finalidade, para além do reconhecimento formal desse tão mencionado quadro de violações a direitos fundamentais, a construção de soluções estruturais, dialógicas e pactuadas, voltadas à superação do panorama de violação massiva e contínua das populações vulneráveis, em face de ações e/ou omissões do Estado, em atuação como poder público¹¹.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ CUNHA JÚNIOR, D. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed.. Salvador: JusPODIVM, 2020.

Agora, do ponto de vista teórico, há alguns pressupostos e situações em que cabe(ria) a aplicação da técnica decisória do ECI, entre os quais se destacam, segundo a visão de Eduarda Peixoto da Cunha França, quando cita os dizeres da sentença T-25/04, da CCC:

a) A violação massiva de generalizada de vários direitos constitucionais que afeta um número significativo de pessoas; b) A omissão prolongada das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantir direitos; c) A existência de um problema social cuja solução comprometa a intervenção de várias entidades, requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações, e demanda um nível de recursos que exija um esforço orçamentário adicional importante; d) Potencialidade de congestionamento da justiça, se todos os que tiverem os seus direitos violados acorrerem individualmente ao Poder Judiciário¹².

Demais disso, vale dizer que o instituto permite que os magistrados constitucionais imponham ao Poder Público a tomada de decisões urgentes e imprescindíveis ao afastamento das multicitadas violações a direitos fundamentais, e, segundo os próprios princípios basilares do processo estrutural — e da decisão estrutural —, supervisionem sua implementação, muitas vezes utilizando-se do diálogo com as mais variadas instituições públicas.

¹² FRANÇA, E. P. C. Processos estruturais e diálogos institucionais no Supremo Tribunal Federal: uma análise dos argumentos judiciais na ADPF 3471. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, ano 16, v. 23, n. 1, p. 389–415, jan./abr. 2022. p. 401.

2.3 O Estado de Coisas Inconstitucional como instrumento de técnica decisória e de garantia de direitos fundamentais

No decorrer deste texto, já se teve a oportunidade de mencionar que o ECI teve sua origem nas decisões da CCC diante do massivo desrespeito a direitos fundamentais das pessoas. A finalidade buscada foi a construção de decisões coordenadas e dialogadas (estruturais) voltadas à superação desse grave problema.

Perfilando o traço estrutural das decisões emanadas daquele país sul-americano, foi possível concluir que o ECI se caracteriza primordialmente por uma grave, permanente e generalizada violação de direitos fundamentais, a afetar um amplo número de pessoas (não bastando, para tanto, uma proteção insuficiente), além de outros já lembrados no corpo deste pequeno trabalho.

Além disso, uma importante característica a ser destacada é a necessidade de a decisão ser pactuada, isto é, dialógica, sendo preciso haver uma atuação conjunta e coordenada de todos os órgãos envolvidos, de modo que a decisão do tribunal acaba por revestir-se de um caráter eminentemente estrutural, na medida em que envolve uma pluralidade de providências¹³. Vale dizer, também, que estas não se dirigem a apenas uma autoridade do Poder Público, mas a um verdadeiro conjunto de órgãos ou entidades, com vistas a alterações de cunho estrutural, como elaboração e/ou aperfeiçoamento de políticas públicas, alocação e remanejamento de recursos públicos, bem como demais obrigações de natureza pública.

Percebe-se, destarte, que o resultado do processo estrutural — e da sentença judicial estrutural — acaba por mover a necessidade de o Poder Judiciário agir em políticas públicas, mormente em questões

¹³ Cunha Júnior, *op. cit.*

orçamentárias, na alocação de recursos do orçamento público e na adoção de mudanças administrativas consideradas importantes à efetivação dos direitos fundamentais. Para ilustrar: a dignidade do detento e a implementação dos direitos sociais e individuais dessas pessoas, credores que são desses basilares direitos em relação ao Estado.

Dessa forma, como se faz necessária uma maior reflexão sobre o tema, o autor Dirley da Cunha Júnior¹⁴ cuidou de mencionar correntes contrárias ao uso da “técnica” decisória do ECI (a exemplo do professor Lenio Streck), por representar um possível ativismo judicial inoportuno¹⁵. Além disso, o caráter inovador da medida ainda desperta alguma rejeição, em razão de promover grande rearranjo na dinâmica clássica da distribuição dos poderes, sejam eles o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário.

Ainda sobre o ECI como salvaguarda e proteção de direitos e garantias individuais, não se pode negar que seu reconhecimento requer uma atuação ativista do tribunal, seja por meio do ativismo judicial estrutural ou mesmo do ativismo judicial dialógico, como prefere utilizar Carlos Alexandre de Azevedo Campos. Quanto a isso, é dizer que as decisões judiciais estruturais inexoravelmente interferirão em funções de poderes outros, mormente quando se tratar da questão orçamentária, como, inclusive, se teve a oportunidade de citar anteriormente¹⁶.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Há, na doutrina, quem defenda possa haver numa situação semelhante a tal o poder complementar do juiz, diante do vácuo legislativo e dos fenômenos de mutação social. Para Paulo Roberto Fonseca Barbosa, “[...] o legislador não consegue e nem nunca conseguirá definir todos os casos com perfeição, donde sempre surgirão lacunas a clamar por regulação legal. E essa impotência natural e inerente à atividade legislativa, ao nosso pensar, só vai encontrar solução no poder complementar dos juízes” (BARBOSA, P. R. F. *O poder complementar dos juízes: instrumentos para o controle de expansão penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 44).

¹⁶ Campos, *op. cit.*

2.4 Do consequencialismo na LINDB: a situação de ECI no sistema prisional pátrio e a ADPF n. 347/DF

Antes mesmo que se conflua ao tema do tópico anterior, que promoverá a inter-relação dos breves dizeres deste trabalho com o seu objeto principal, é de suma importância trazer à escrita alguns dizeres sobre a postura do magistrado enquanto sua estratégia no momento de pensar a decisão, no “sentir” do pronunciamento jurisdicional final.

O agir do juiz não deve desviar-se do consequencialismo e de uma postura mediadora, traço característico do processo estrutural.

É de dizer que o juiz, ao decidir algum tema relevante sobre as políticas públicas de maior importância, não pode nem deve estar alheio aos impactos e à complexidade das situações, tampouco às dificuldades de implementação do dispositivo sentencial na lide estrutural. Há limites de feição objetiva, operacional e orçamentária (no mais das vezes) que poderão dificultar ou mesmo impedir a eficácia mandamental contida na sentença judicial.

Sobre esse assunto, é válido trazer à colação o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual dispõe:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão [...]

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas¹⁷.

¹⁷ BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 13635, 9 set. 1942.

Dessa forma, é de se ressaltar que se deva reduzir o grau de abstração dos valores jurídicos em discussão. A referida lei pretendeu, assim, reduzir o grau de abstração dos valores jurídicos abstratos por meio da integração, da análise e das consequências da decisão¹⁸.

Noutras palavras, a norma prevê ao administrador o agir pautado na supremacia do interesse público, do qual derivam os juízos de conveniência e de oportunidade, sempre definindo o que é e qual orientação adota consoante o interesse geral.

Demais disso, deve haver sempre o respeito acerca da análise dos efeitos práticos da decisão adotada, em respeito aos ditames da LINDB, a qual, inegavelmente, elegeu o consequencialismo¹⁹ como meio de concretização dos valores abstratos e — por que não dizer? — dos conceitos jurídicos indeterminados.

Já sabedores de que o juiz (ou o tribunal) deve agir como mediador na decisão estrutural, nas instituições envolvidas, sobretudo na definição e na implementação de políticas públicas, deve haver a atuação conjunta de mais de um dos poderes do Estado na busca de um objetivo comum.

A ADPF n. 347 é um grande exemplo de um processo estrutural levado a efeito por uma ferramenta de controle concentrado de constitucionalidade — a ADPF. Foi a ação proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em setembro de 2015, e redigida por Daniel Sarmento.

O autor da ação registrou que a superlotação do sistema carcerário brasileiro, assim como suas condições degradantes, configurariam uma situação frontalmente incompatível com a realidade brasileira e com a Constituição da República. As prisões brasileiras, segundo a narrativa, ofenderiam uma pluralidade de direitos fundamentais, inclusive se

¹⁸ Vitorelli, *op. cit.*

¹⁹ Vitorelli, *op. cit.*

afirmando a vedação ao tratamento desumano e degradante e a ofensa aos mais mezinhos direitos sociais.

Nela, o STF reconheceu, em sede ainda liminar, um ECI no sistema carcerário brasileiro, originado por violações aos direitos fundamentais e por inércia do Estado, redundando na adoção de medidas estruturais flexíveis a serem adotadas pela Corte, auxiliada pelos demais poderes da República.

Para efeito de ilustração, conforme bem ressaltado por Cunha Júnior, foram medidas previstas pelo STF na liminar, parcialmente deferida, na predita ADPF:

- a) proibiu o Poder Executivo de contingenciar os valores disponíveis no Fundo Penitenciário Nacional — FUNPEN. A decisão determinou que a União libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para a utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos; e
- b) determinou aos juízes e Tribunais que passem a realizar audiências de custódia para viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária, num prazo de até 24 horas do momento da prisão²⁰.

Como se sabe, há inúmeros outros pedidos contidos na ADPF que ainda serão analisados por ocasião do julgamento do mérito da ação, sendo oportuno lembrar que, desde a tomada da decisão, em setembro de 2015, não há a definição de qualquer plano nacional efetivado ou sequer houve mais decisões expressas acerca dos principais pontos perquiridos na ADPF.

²⁰ Cunha Júnior, *op. cit.*, p. 611.

No acompanhamento eletrônico da ADPF n.º 347, há, em situação de vista ao Ministro Luís Roberto Barros (de junho de 2021), várias providências que remontam ao deferimento da MC na ADPF, como, para exemplificar, que os juízes estabeleçam, sempre que possível, penas alternativas à prisão ante a circunstância de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições mais severas que as previstas no arcabouço normativo; a determinação de redução da superlotação do sistema penitenciário, a adequação do sistema físico dos presídios, a redução da cultura do encarceramento dos juízes, entre outras várias providências.

Diante da importância informativa, pedagógica e acadêmica, passa-se a transcrever importante trecho do Informativo n. 798 do STF, do já distante ano de 2015, ao noticiar os temas respeitantes à citada ação afetos ao plenário da Egrégia Corte:

O Plenário anotou que no sistema prisional brasileiro ocorreria violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica. As penas privativas de liberdade aplicadas nos presídios converter-se-iam em penas cruéis e desumanas. Nesse contexto, diversos dispositivos constitucionais (artigos 1º, III, 5º, III, XLVII, e, XLVIII, XLIX, LXXIV, e 6º), normas internacionais reconhecedoras dos direitos dos presos (o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes e a Convenção Americana de Direitos Humanos) e normas infraconstitucionais como a LEP e a LC 79/1994, que criara o Funpen, teriam sido transgredidas. Em relação ao Funpen, os recursos estariam sendo contingenciados pela União, o que impediria a formulação de novas políticas públicas ou a melhoria das existentes e contribuiria para o agravamento do quadro. Destacou que a forte violação dos direitos fundamentais dos presos repercutiria além das

respectivas situações subjetivas e produziria mais violência contra a própria sociedade. Os cárceres brasileiros, além de não servirem à ressocialização dos presos, fomentariam o aumento da criminalidade, pois transformariam pequenos delinquentes em “monstros do crime”. A prova da ineficiência do sistema como política de segurança pública estaria nas altas taxas de reincidência. E o reincidente passaria a cometer crimes ainda mais graves. Consignou que a situação seria assustadora: dentro dos presídios, violações sistemáticas de direitos humanos; fora deles, aumento da criminalidade e da insegurança social. Registrou que a responsabilidade por essa situação não poderia ser atribuída a um único e exclusivo poder, mas aos três — Legislativo, Executivo e Judiciário —, e não só os da União, como também os dos Estados-Membros e do Distrito Federal. Ponderou que haveria problemas tanto de formulação e implementação de políticas públicas, quanto de interpretação e aplicação da lei penal. Além disso, faltaria coordenação institucional. A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representaria falha estrutural a gerar tanto a ofensa reiterada dos direitos, quanto a perpetuação e o agravamento da situação. O Poder Judiciário também seria responsável, já que aproximadamente 41% dos presos estariam sob custódia provisória e pesquisas demonstrariam que, quando julgados, a maioria alcançaria a absolvição ou a condenação a penas alternativas. Ademais, a manutenção de elevado número de presos para além do tempo de pena fixado evidenciaria a inadequada assistência judiciária. A violação de direitos fundamentais alcançaria a transgressão à dignidade da pessoa humana e ao próprio mínimo existencial e justificaria a atuação mais assertiva do STF. Assim, caberia à Corte o papel de retirar os demais poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados. A intervenção judicial seria reclamada ante a incapacidade demonstrada pelas instituições legislativas e administrativas. Todavia, não se autorizaria o STF

a substituir-se ao Legislativo e ao Executivo na consecução de tarefas próprias. O Tribunal deveria superar bloqueios políticos e institucionais sem afastar esses poderes dos processos de formulação e implementação das soluções necessárias. Deveria agir em diálogo com os outros poderes e com a sociedade. Não lhe incumbiria, no entanto, definir o conteúdo próprio dessas políticas, os detalhes dos meios a serem empregados. Em vez de desprezar as capacidades institucionais dos outros poderes, deveria coordená-las, a fim de afastar o estado de inércia e deficiência estatal permanente. Não se trataria de substituição aos demais poderes, e sim de oferecimento de incentivos, parâmetros e objetivos indispensáveis à atuação de cada qual, deixando-lhes o estabelecimento das minúcias para se alcançar o equilíbrio entre respostas efetivas às violações de direitos e as limitações institucionais reveladas. O Tribunal, no que se refere às alíneas “a”, “c” e “d”, ponderou se tratar de pedidos que traduziriam mandamentos legais já impostos aos juízes. As medidas poderiam ser positivas como reforço ou incentivo, mas, no caso da alínea “a”, por exemplo, a inserção desse capítulo nas decisões representaria medida genérica e não necessariamente capaz de permitir a análise do caso concreto. Como resultado, aumentaria o número de reclamações dirigidas ao STF. Seria mais recomendável atuar na formação do magistrado, para reduzir a cultura do encarceramento. No tocante à cautelar de ofício proposta pelo Ministro Roberto Barroso, o Colegiado frisou que o Estado de São Paulo, apesar de conter o maior número de presos atualmente, não teria fornecido informações a respeito da situação carcerária na unidade federada. De toda forma, seria imprescindível um panorama nacional sobre o assunto, para que a Corte tivesse elementos para construir uma solução para o problema. ADPF 347 MC/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 9.9.2015. (ADPF-347)²¹.

²¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo STF n. 798. Brasília, 17 set. 2015.

Decerto que o texto em destaque, citando as massivas violações aos direitos fundamentais dos presos, à sua própria higidez física e psíquica, além de malferir o mais básico patrimônio da pessoa — sua dignidade —, acaba por prejudicar as próprias finalidades da pena, assim como fomenta a transformação das pessoas que cometem pequena delinquência em verdadeiros “soldados do crime”, sobretudo em face da manutenção de um crescente número de presos provisórios (muitas vezes processados por crimes de menor gravidade), com detentos condenados por crimes mais expressivos, com penas mais elevadas. Prova da falência de todo esse sistema são as taxas de reincidência criminal, as quais, segundo dados ainda sem muita comprovação científica, já margeia os 70%²².

As lições extraídas, portanto, dão conta de que a responsabilidade por esta situação passa por transformações de cultura, estruturais, a envolverem todos os poderes da república — Executivo, Legislativo e Judiciário; Estados-Membros e Distrito Federal, em virtude da falta de coordenação institucional. A intervenção do Judiciário seria uma espécie de farol para nortear a superação da inércia das outras instâncias administrativas.

À própria Corte (STF) caberia fiscalizar e monitorar a eficiência da decisão estrutural, funcionando como uma espécie de monitor institucional, segundo a feição mais marcante desse processo tão debatido neste singelo trabalho. Nesse mesmo contexto, ainda que avance um pouco sobre a escolha das políticas públicas, à Corte cumpriria emitir mensagens ou ordens flexíveis, que poderiam orientar criações legislativas e melhorias na escolha e na execução daquelas políticas. Do contrário, considerando possíveis bloqueios políticos e

²² Porém, considerada a referência legal (art. 63 do CPB), consoante análise das informações obtidas, foi possível concluir que 42,5% das pessoas adultas com processos criminais registrados nos Tribunais de Justiça de grande parte do Brasil em 2015 reentraram no Poder Judiciário até dezembro de 2019 (SAPORI, L. F. A reincidência criminal. *Fonte Segura*, 27 set. 2021).

por haver falta de interesse dos demais poderes, mormente em face de questões orçamentárias, a situação deste ECI conduzirá a uma perene situação de inconstitucionalidade, absolutamente nociva aos interesses do país e a todo e qualquer cidadão.

Antes mesmo de um arremate deste texto, ainda à luz da ADPF n. 347, a realidade é que o problema estrutural dos presídios nacionais não se fez somente com a proposição da ação pelo PSOL, tampouco com a decisão (ainda que liminarmente), com os vários regramentos até então lançados. A superlotação dos presídios é realidade antiga. Já se tinha notícia de que, para além do tratamento degradante aos detentos, os presídios brasileiros são verdadeiras “escolas do crime”, dominados por organizações criminosas. É verdade asseverar que a finalidade da pena, por conceito, não é nem de longe atendida.

Dessa forma, a transformação deste estado de coisas passa por mudanças de cultura e de esforços conjuntos e dialogados entre todas as instâncias de governo e de poder.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do texto, após os dizeres característicos introdutórios, desenvolveu-se o conceito de processo estrutural, suas implicações e aplicações práticas. Ademais, a própria visão sobre litígio e suas diferenciações acerca do conceito de lide individual e lide coletiva foram revistas, em função da importância prática do tema e até mesmo para que seja verificado se realmente se cuida de um processo estrutural.

É de dizer, no processo estrutural as pessoas são tratadas pela parte contrária como um bloco, um conjunto, sem que haja necessidade de analisar suas características pessoais. A sociedade, no caso do tema sob enfoque neste trabalho, é afetada — e juridicamente interessada, haja vista o elevado número de encarcerados no Brasil —, e já se ultrapassa o número de 919 mil pessoas, como dito na parte introdutória.

Com efeito, dado o enorme número de pessoas recolhidas ao cárcere, além do aumento da criminalidade e dos índices de reincidência penal, é de todo interessante à sociedade que os presídios cumpram a finalidade de emprestar sentido à existência do caráter ressocializador da pena (para a criminologia moderna), a fim de desestimular os presos a permanecer na vida criminosa; não se deve ter dúvidas de que isto se viabiliza mais perenemente com o respeito aos direitos humanos e com a facilitação de vias alternativas ao cárcere.

Ainda nesse sentido, importa referir que, no tocante aos processos estruturais sobre estes litígios, deve-se ter foco prospectivo, ocupado em propor soluções para o futuro, visando colocar fim à situação de inconstitucionalidade permanente. Deve-se, também, considerar a proposição da mutabilidade da situação de prejuízo estrutural e de todas as tutelas necessárias para os objetivos a que se propõe a situação (no caso sob enfoque, da ADPF n. 347).

À guisa de arremate, reconhecendo-se a percepção de que o STF esteja sensível à proteção deste grupo social, em face do que até então fora decidido na ADPF — considerado o quadro de violações massivas e reiteradas aos direitos fundamentais da população prisional —, as mudanças efetivas somente acontecerão caso a Corte Suprema venha a criar uma espécie de “sala de monitoramento”, com indicadores específicos (como superlotação, prática de crimes no interior dos presídios, sejam eles de maior ou de menor gravidade, motins etc.) e sobre eles atuar, nas esferas federal e estadual, cobrando melhorias estruturais a partir dos índices colhidos, com alguma semelhança à atuação do Poder Executivo, na figura do Ministério da Justiça.

Entretanto, em verdade, uma conclusão corrente é de que não há uma solução concreta em vista, dada a amplitude do objeto daquela ação em trâmite no tribunal, e que a dramaticidade e a dificuldade do problema impõem remédios jurídicos totalmente diferentes dos que vêm sendo usados até o presente momento. Deve-se saber que não

será resolvido o dramático quadro do sistema prisional de forma isolada e que a declaração do ECI, isoladamente, não significa solapar os problemas que o originaram: em lugar de emanar ordens rígidas, é de todo imperioso o acompanhamento próximo das providências adotadas e de seus resultados, corrigindo os erros que houver e enaltecendo os acertos em todo este caminho.

REFERÊNCIAS

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio.

BARBOSA, P. R. F. *O poder complementar dos juízes: instrumentos para o controle de expansão penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 13635, 9 set. 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 19 out. 2022.

CAMPOS, C. A. A. O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural. *Conjur*, 1 set. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>. Acesso em: 19 out. 2022.

CUNHA JÚNIOR, D. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed.. Salvador: JusPODIVM, 2020.

FERNANDES, M. Brasil chegou a mais de 900 mil presos durante a Covid-19. *Conjur*, 8 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-08/escritos-mulher-sistema-prisional-durante-covid>. Acesso em: 19 out. 2022.

FERREIRA, M. V.; COSTA, L. P. S. O estado de coisas inconstitucional na jurisprudência do STF. *Conjur*, 23 jul. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-23/opiniao-estado-coisas-inconstitucional-jurisprudencia-stf>. Acesso em: 19 out. 2022.

FRANÇA, E. P. C. Processos estruturais e diálogos institucionais no Supremo Tribunal Federal: uma análise dos argumentos judiciais na ADPF 3471. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, ano 16, v. 23, n. 1, p. 389–415, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56753/40637>. Acesso em: 19 out. 2022.

MAGALHÃES, B. B. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 15, n. 2, e1916, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/ByKVxtb9n59HykCV4457SvB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 out. 2022.

NEVES, D. A. A. *Ações constitucionais*. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

SAPORI, L. F. A reincidência criminal. *Fonte Segura*, 27 set. 2021. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/91-Multiplas-vozes-A-reincidencia-criminal.pdf>. Acesso em: 19 out. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo STF n. 798. Brasília, 17 set. 2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo798.htm>. Acesso em: 19 out. 2022.

TARTUCE, F.; NEVES, D. A. A. *Manual de Direito do Consumidor: Direito Material e Processual*. 2. ed. São Paulo: Método, 2013.

VITORELLI, E. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

O PAPEL DO *AMICUS CURIAE* NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS: ESTUDO DE CASO ADPF 347

VICTÓRIA FÉLIX VIEIRA MAUNDO¹

RESUMO

O presente artigo consiste numa abordagem em que se objetiva analisar o papel desempenhado pelo *amicus curiae* em uma demanda estrutural. *In casu*, perceber que papel foi desempenhado pelos terceiros admitidos à demanda na qualidade de *amicus curiae*, tendo como enfoque o estudo de caso na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347. Considerando os inúmeros e qualitativos contributos prestados pelos terceiros admitidos à demanda na qualidade de *amicus curiae*, faremos uma referência sumária a cada um deles e abordaremos com maior ênfase o contributo prestado pelo Instituto Pro Bono. Relativamente aos contributos qualitativos e quantitativos prestados pelas várias instituições que intervieram na ADPF 347, cujas medidas cautelares foram parcialmente acolhidas em 2015, mas segue até a data pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal. Questiona-se, primeiro: é admissível nas demandas estruturais a intervenção de um terceiro, estranho às partes? Segundo, considerando que a figura do *amicus curiae* não é, na prática, parte na demanda, mas um terceiro, na hipótese de ser admitido, que papel relevante poderá desempenhar em prol da decisão a ser tomada pelo Supremo Tribunal Federal (STF)? No primeiro questionamento, entende-se estar-se diante de uma resposta

¹ Juíza de Direito na Sala de Família e no Julgado de Menores — vinculada ao Tribunal da Comarca do Lubango. Aluna especial do Mestrado Profissional da Enfam. Pós-graduada em Direito Empresarial pela Fundação Getulio Vargas — MBA. Formadora da Enfam.

afirmativa. E no segundo verifica-se a importância de um contraditório qualitativo nas demandas estruturais.

Palavras-chave: *Amicus curiae*. Demandas estruturais. Papel do *amicus curiae*.

ABSTRACT

Is the present article, an approach, which aims to analyze the role, played by the *amicus curiae* in structural demands. *In casu*, to understand what role was played by the third parts admitted to the demand as *amicus curiae*, focusing on the case study ADPF n. 347. Considering the numerous and qualitative contributions made by the third parts admitted to the lawsuit as *amicus curiae*, we will make a brief reference to each of them and will address with greater emphasis the contribution made by the Pro Bono Institute. Regarding the qualitative and quantitative contribution provided by the various institutions that specifically intervened in ADPF 347, whose precautionary measures were partially accepted at 2015, but, to date, pending judgment by the Federal Supreme Court, the first question is, is it admissible in the structural demands the intervention of a third part, foreign to the parts? Second, considering that the figure of the *amicus curiae* is not, in practice, a part to the demand, but a third part, in the event of being admitted, what relevant role can it play in favor of the decision to be taken in the demand? The first question is understood to be facing an affirmative answer. And in the second, the importance of a qualitative contradictory in the structural demands is verified.

Keywords: *Amicus curiae*. Structural demands. Role of *amicus curiae*.

1 INTRODUÇÃO

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347 requer-se a elaboração pelo governo Federal de um Plano Nacional visando superar o estado de coisas inconstitucional em que está submerso o sistema penitenciário brasileiro.

A causa de pedir funda-se na necessidade de inclusão da população carcerária brasileira no Estado democrático de direito, de provê-la de acesso à justiça e respeito aos seus direitos e garantias fundamentais, que vêm sendo sistematicamente violados.

A Lei n. 9.868, publicada em 10 de novembro de 1999, sobre o processamento e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o STF, no *caput* do seu art. 7º, dispõe:

Art. 7º. Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades².

A Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999³, que dispõe sobre o processo e julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito

² BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processamento e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 nov. 1999a.

³ BRASIL. Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 6 dez. 1999b.

Fundamental, não trouxe dispositivo explícito acerca da figura do *amicus curiae*, pelo que o STF reiteradamente entendeu cabível aplicação analógica do art. 7º da Lei n. 9.868. Tendo posteriormente sido previsto o instituto no Código de Processo Civil brasileiro — Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015⁴.

A atualidade do tema é inegável, uma vez que o Supremo, antes de inexistir norma explícita que regulasse a temática, concluía pela aplicação analógica do art. 7º da Lei n. 9.868 nas demandas estruturais, em que a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes justifiquem a atuação de terceiros, criando-se um espaço para o diálogo entre várias instituições, objetivando uma solução estrutural, que altere um estado de desconformidade, substituindo-o por estado de coisas ideais.

Há, sem sombra de dúvidas, uma gritante necessidade de debate acadêmico sobre a temática, que tem sido abordada já há vários anos em outras latitudes, tais como a norte-americana, a colombiana, entre outras. A questão é pertinente, tanto que há diversas manifestações entre doutrinadores, jurisprudência brasileira e internacional. Por essa razão, com este trabalho não se pretende esgotar o tema, mais refletir um singelo posicionamento pessoal e, ao mesmo tempo, permitir um debate e uma reflexão permanentes.

A escolha do tema foi motivada pela sua atualidade, necessidade de aperfeiçoamento profissional e acadêmico e, também, pelo fato de consistir a figura do *amicus curiae* num interveniente de grande relevância para um contraditório qualitativo, cujos contributos providenciados ao STF poderão em muito influir na tomada de uma decisão que altere o atual estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro. O fato de as demandas estruturais, bem como o instituto do *amicus*

⁴ BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015a.

curiae, serem realidades completamente estranhas ao ordenamento jurídico angolano, motivou a escolha do estudo de caso da ADPF 347.

O panorama conceitual dos institutos jurídicos, das demandas estruturais e do *amicus curiae* e seu papel nas demandas estruturais serão tratados na primeira seção de textos; na segunda, o estudo de caso — ADPF 347, com a análise dos contributos prestados pelos *amicus curiae*, mais especificamente pelo Instituto Pro Bono. Com base nos conceitos discutidos, serão tecidas considerações finais sobre a temática tratada e, conseqüentemente, sobre o pedido de declaração de estado de coisas inconstitucional ao sistema carcerário brasileiro.

2 PANORAMA CONCEITUAL

2.1 Demanda ou processo estrutural – conceito

O ativismo judiciário inerente à tomada de decisões estruturais é de valor imensurável se considerarmos que a atual realidade social está permeada de problemas socioeconômicos crônicos, que vão desde a violação sistemática e contínua de direitos fundamentais à falta de tutela de direitos e de tutela jurisdicional efetiva.

Nas palavras de Marinoni⁵:

Nossa constituição exige a colocação da tutela de direitos como fim do processo civil. Sendo o Estado Constitucional ancorado na pessoa humana e o Estado de Direito nele implicado fundamentado na

⁵ Marinoni (2006 *apud* MITIDIERO, D. A Tutela dos direitos como fim do processo civil no Estado Constitucional. *Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região*, Curitiba, v. 4, n. 44, p. 71–91, 2015. p. 82).

segurança jurídica, a finalidade óbvia colimada ao processo civil, só pode estar na efetividade dos direitos proclamados pela ordem jurídica. O Estado Constitucional existe para promover os fins da pessoa humana — e isto quer dizer que o processo civil no Estado Constitucional existe para dar tutela aos direitos.

Quando é que são cabíveis processos estruturais e como estes viabilizam a tomada de decisões estruturais? Para uma melhor compreensão, será necessária uma breve e sumária referência sobre litígios estruturais.

A existência de um litígio estrutural não pressupõe a existência de um processo estrutural. Litígios são conflitos relativos a interesses juridicamente relevantes e difere de processo, porquanto este último é a técnica processual colocada à disposição da sociedade, pelo ordenamento, para permitir a tutela jurisdicional dos direitos afetados pelos litígios.

Litígio coletivo é um conflito de interesse que se instala envolvendo um grupo de pessoas mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer das suas características estritamente pessoais⁶.

Litígio estrutural também difere de processo coletivo. O processo coletivo nasceu de uma concepção de resolução de conflitos elegendo a tutela de direitos difusos.

Tudo começou em 1954, nos Estados Unidos, com o célebre caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, em que a Suprema Corte

⁶ VITORELLI, E. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *RePro — Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, n. 28, p. 333–369, 2018.

norte-americana entendeu ser inconstitucional a admissão de estudantes nas escolas públicas com base no sistema de segregação racial. Foi um processo amplo de mudança conhecido como *structural reforms*.

Segundo Owen Fiss⁷, o modelo de decisão proferido no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* expandiu-se e foi adotado em outros casos, de modo que o Poder Judiciário dos Estados Unidos, por meio de suas decisões, passou a impor amplas reformas estruturais em determinadas instituições burocráticas, com o objetivo de ver atendidos determinados valores constitucionais. O ensino público foi objeto do caso *Brown*, mas com o tempo as reformas estruturais foram alargadas para incluir a polícia, prisões, manicômios, instituições para pessoas com deficiência mental, autoridades públicas, com auxílio a moradia e agências de bem-estar social.

A Constituição Federal de 1988 (CF)⁸ criou novos direitos e ações, ampliou a legitimação ativa de interesses em relação aos direitos coletivos e reforçou o sistema híbrido de controle da constitucionalidade para legitimar um processo de mudanças que se iniciou no Brasil na década de 1960, com a edição da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965 — da ação popular, pioneira na concretização da preocupação com a tutela de direitos coletivos⁹. Na sequência, diversas leis foram editadas no mesmo sentido, sendo importante frisar que o marco da tutela coletiva no ordenamento jurídico brasileiro se deu com a publicação da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 — da ação civil pública¹⁰. Esse período

⁷ FISS, O. Two models of adjudication. In: DIDIER JR., F. et al. *Teoria do processo: panorama doutrinário mundial*. Salvador: JusPODIVM, 2019.

⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

⁹ BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de Junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 6241, 5 jul. 1965.

¹⁰ BRASIL. Lei n. 7.347, 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 10649, 25 jul. 1985.

foi denominado pelos doutrinadores, tais como Edilson Vitorelli¹¹ e Teori Zavascki¹², primeira onda reformadora do processo coletivo.

O conceito de processo estrutural pressupõe o de problema estrutural. Problema estrutural define-se pela existência de um estado de desconformidade estrutural — uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita —, configurando um estado de coisas que necessita de reorganização.

Conceituar processo estrutural não é tarefa simples, pois disputas infundadas se encerram entre os mais renomados doutrinadores. Alguns autores, como Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira¹³, entendem que processos ou demandas estruturais são as que buscam implementar uma reforma estrutural em um ente, uma organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar determinada política pública ou resolver litígios complexos, por meio de processo estrutural.

Com relação ao processo estrutural são importantes as lições Edilson Vitorelli:

Processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta, ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural [...] ¹⁴.

¹¹ Vitorelli, *op. cit.*

¹² ZAVASCKI, T. A. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. Tese (Doutorado) — Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

¹³ DIDIER JR., F.; BRAGA, P. S.; OLIVEIRA, R. Aspectos processuais da ADIn (Ação Direta de Inconstitucionalidade) da ADC (Ação Declaratória de Constitucionalidade). In: DIDIER JR., F. (org.). *Ações constitucionais*. Salvador. JusPODIVM, 2006.

¹⁴ Vitorelli, *op. cit.*, p. 340.

Tem como desafios: (1) a apreensão das características do litígio, em toda sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesse sejam ouvidos; (2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição cujo objetivo é fazer que ela deixe de se comportar de maneira reputada indesejável; (3) a implementação desse plano de modo compulsório ou negociado; (4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; (5) a reelaboração do plano, a partir de resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e (6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente até que o litígio seja solucionado, com obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura¹⁵.

No mesmo sentido, Colin Diver conclui: o processo estrutural funciona mais como um meio de realocação do poder do que como mecanismo de imposição de um resultado, coercitivamente. Em vez de promover uma alteração isolada na estrutura, o processo converte-se “em um componente duradouro do processo de negociação política, que determina a forma e o conteúdo das políticas públicas”¹⁶. O juiz atua mais como um agente de negociação e de troca, e não mediante decisão e imposição.

Em síntese, o processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural pautado num problema estrutural e no qual se pretende alterar um estado de desconformidade para um estado ideal de coisas, mediante reformulação de uma estruturação burocrática. A reestruturação acontece por meio da elaboração de um plano aprovado pelo juiz e sua posterior implementação, em longo prazo, implicando avaliação e reavaliação dos impactos, recursos, fontes e efeitos sobre os atores sociais

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Diver (1979 *apud* VITORELLI, *op. cit.*).

O processo estrutural tem características típicas — multipolaridade, coletividade e complexidade — e atípicas — problema estrutural, estado ideal de coisas, procedimento bifásico e flexível e consensualidade.

2.2 *Amicus curiae*: conceito e papel nas demandas estruturais

O instituto do *amicus curiae* está previsto no art. 138 do Código de Processo Civil brasileiro (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015), que dispõe:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecurável, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o *caput* não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

§ 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas¹⁷.

¹⁷ Brasil (2015a).

Para Cássio Scarpinella Bueno¹⁸, o *amicus curiae* é um agente do contraditório, no sentido de colaboração, e o fato de garantir a possibilidade de efetiva participação para influenciar a decisão judicial é fundamental para alcance do contraditório substancial.

A figura teve sua origem no Direito inglês, como um sujeito neutro, situado fora da relação litigiosa, que fornecia informações à Corte por requisição, para uma melhor análise dos fatos (caso Müller vs. Oregon, de 1908). Nos Estados Unidos, passou-se a admitir que o *amicus curiae* defendesse direitos de terceiros não representados no processo ou até mesmo das partes, quando coincidentes¹⁹.

Assim, o *amicus curiae* apresenta-se como um colaborador do juízo sobre um tema que tenha conhecimento específico ou que represente interesse de determinado grupo, influenciando o juiz mediante elementos informativos ou probatórios que traz aos autos. Ou, em nosso entender, o *amicus curiae* pode ser uma pessoa natural ou jurídica, desde que tenha conhecimentos especializados, experiência, perícia, *expertise* na temática que está a ser abordada na demanda estrutural ou tenha representatividade adequada. É, sem sombra de dúvidas, um importante instrumento jurídico processual que, solicitado ou admitido pelo juiz ou relator, auxilia este e as partes com informações e provas relevantes para a tomada de uma solução estrutural que se aproxime mais das reais necessidade do grupo ou pessoas afetadas pelo problema estrutural.

Bueno elenca dois fatores que contribuíram para incorporação do instituto no Direito brasileiro: (1) a “crise do legalismo”, oriunda da percepção de que nem sempre o texto positivado coincidirá com a norma jurídica, ressaltando-se, assim, a importância da valoração do

¹⁸ BUENO, C. S. *Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. São Paulo Saraiva, 2006.

¹⁹ Rehquist (2005 *apud* NUNES, J. A. M. A participação do *amicus curiae* na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental — ADPF. *Direito Público*, Brasília, ano 5, v. 20, p. 47–64, 2008, p. 54).

texto legal a partir de uma interpretação que não caberá exclusivamente ao juiz; e (2) o gradativo papel que os precedentes judiciais vêm assumindo no Direito brasileiro²⁰. Considera-se que a figura do *amicus curiae* ingressou no ordenamento brasileiro, com caráter geral, por meio de regramento próprio ao controle de constitucionalidade, com o art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868 (Lei da ADIn e da ADC), sendo que o STF já havia admitido a manifestação de *amicus curiae* a partir da apresentação de memoriais na ADIn 748/RS (Comissão de Justiça da ALERJ).

Relativamente à decisão proferida na ADIn 748/RS, Carlos Gustavo Rodrigues Del Prá comenta:

Constitui esta decisão manifesta demonstração da importância que o Supremo Tribunal Federal vislumbrava na participação de outras pessoas no controle da constitucionalidade, e clara demonstração da sintonia com a permanente necessidade de instalar-se uma *sociedade aberta dos intérpretes da constituição*²¹.

O Código de Processo Civil brasileiro de 2015, classificou o *amicus curiae* como uma das espécies de intervenção de terceiros, e nesta qualidade lhe é permitida a discussão objetiva de teses jurídicas com eficácia *erga omnes*²². O instituto tem acentuado valor democrático por promover a pluralização do debate constitucional em causas

²⁰ BUENO, C. S. *Amicus curiae* no IRDR, no RE, e no RESP repetitivos. In: DANTAS, B. et al. *Questões relevantes sobre recursos, ações de impugnação e mecanismos de uniformização de jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 444.

²¹ DEL PRÁ, C. G. R. *Amicus curiae*: instrumento de participação democrática e de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Curitiba: Juruá, 2007. p. 72-76.

²² Brasil (2015a).

de relevante valor social, sendo que sua legitimidade é aferida pelo interesse institucional.

Bueno refere que, no Código de Processo Civil de 1973, art. 482, a intervenção do *amicus curiae* se centrava no controle abstrato para o controle difuso, perspectiva mantida pelo atual código, como se vê da exposição de motivos:

Por outro lado, e ainda levando em conta a qualidade de satisfação das partes com a solução dada ao litígio, previu-se a possibilidade da presença do *amicus curiae*, cuja manifestação com certeza tem aptidão de proporcionar ao juiz condições de proferir decisão mais próxima as reais necessidades das partes e mais rente à realidade do país²³.

O *amicus curiae*, como instrumento de diálogo que permite ao STF melhor construção das suas decisões estruturais, é admitido na demanda sempre que estiverem presentes os seguintes requisitos: representatividade adequada e pertinência temática. A doutrina majoritária admite sua participação na ADPF fazendo recurso à analogia com o art. 7º da Lei n. 9.868/99 e a interpretação do art. 38º do CPC, como já referido²⁴.

Ademais, esse instituto auxilia na busca por efetividade da tutela jurisdicional, como leciona Bueno:

²³ Bueno (2006, p. 191-192).

²⁴ DIDIER JR., F.; BRAGA, P. S.; OLIVEIRA, R. Aspectos processuais da ADIn (Ação Direta de Inconstitucionalidade) da ADC (Ação Declaratória de Constitucionalidade). In: DIDIER JR., F. (org.). *Ações constitucionais*. Salvador. JusPODIVM, 2006.

Ainda que a participação do *amicus curiae* no processo enfatize muito mais “segurança”, o bem decidir, o buscar o proferimento de uma “decisão ótima”, uma decisão mais bem acabada e fundada, sua participação é totalmente compatível com a ideia de efetividade. Efetividade no sentido processual, de bem decidir, mesmo que de forma menos rápida e efetividade no sentido material, de dar ao juiz condições de se aproximar mais dos fatos sociais para, bem apreciando-os, julgá-los adequadamente²⁵.

O papel do *amicus curiae* nas demandas estruturais consiste, também, em favorecer o diálogo entre o tribunal e a sociedade, especialmente nas hipóteses de decisões que vinculam a administração pública e toda comunidade; proporcionar aos julgadores condições de resolver o mérito com informações mais próximas da realidade das partes envolvidas; considerar as circunstâncias sociais e contribuir para maior qualidade das decisões; fornecer informações e provas, além de ampliar o contraditório, permite ao magistrado e a todos aqueles que tomam decisões concertadas uma maior visão sobre o objeto do litígio estrutural e assegura a participação da sociedade civil, bem como promove a pluralização do debate constitucional.

3 ESTUDO DE CASO: PAPEL E CONTRIBUTO DO AMICUS CURIAE NA ADPF N. 347

Conforme descrito no *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/99:

²⁵ Bueno, *op. cit.*, p. 73.

A arguição prevista no 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar, lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. [...]²⁶

A ADPF n. 347 foi proposta pelo Partido Socialista e Liberdade (PSOL) que, perante o STF, requereu que se reconhecessem as violações de direitos fundamentais da população carcerária e que fossem adotadas várias providências para tratar da questão prisional do país. Requereu, ainda, que o STF declarasse o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro; que confirmasse as medidas ressaltadas na ADPF; que determinasse que o Governo Federal elaborasse um plano nacional, contendo metas específicas no que diz respeito às violações de direitos fundamentais dos presos em todo o país, de acordo com os parâmetros delineados no corpo da ADPF; que submetesse o plano nacional à análise do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), da Procuradoria Geral da República (PGR), da Defensoria Geral da União, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, do Conselho Nacional do Ministério Público; que ouvisse a sociedade civil; que deliberasse sobre o plano nacional, para homologá-lo ou impor medidas alternativas ou complementares; que determinasse que o governo de cada estado e do Distrito Federal formulasse e apresentasse ao STF um plano estadual ou distrital que se harmonizasse com o plano nacional; que submetesse os planos estaduais e distritais à mesma análise pela qual passaria o plano nacional; que deliberasse sobre cada plano estadual ou distrital nos mesmos moldes da deliberação feita no plano nacional; e que monitorasse a implementação dos planos nacional, estaduais e distritais, com auxílio de diversas instituições.

²⁶ Brasil (1999b).

A ADFP é a ação adequada para a propositura de um processo estrutural e representou uma inovação na ordem jurídica brasileira, uma vez que houve um pedido expresso na petição subscrita por Daniel Sarmiento, que fosse declarado estado de coisas inconstitucional em relação ao sistema penitenciário brasileiro, com sua consequente reforma estrutural. Foi argumentado pelo requerente que outras cortes constitucionais e tribunais de direitos humanos, tais como Corte Constitucional colombiana — Sentença T-153 de 1998²⁷; Corte Suprema da Justiça da Nação (Argentina) — V. 856 (“Caso Verbitsky”)²⁸; Corte Suprema dos Estados Unidos da América (“Caso Brown v. Plata”)²⁹ e a Corte Europeia dos Direitos Humanos (“Caso Torreggiani”)³⁰ — desenvolveram decisões e um tipo de solução encontrada, bem como seu monitoramento, que pode servir de protótipo para o STF.

À data da sua propositura, já apontava inequivocamente ser um processo estrutural cuja liminar indicava uma solução estrutural. Na petição inicial foi demonstrado que o sistema penitenciário brasileiro promove uma violação sistemática dos direitos fundamentais dos presos, em razão de diversos fatores. Dados levantados pelo Infopen em 2014 atestavam que 607.731 pessoas cumpriam pena privativa de liberdade no Brasil, com déficit de 231.062 vagas³¹. A pesquisa promovida pela clínica dos direitos fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ, pelo CNJ e pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, em 2007 e 2009, concluiu que a maior parte

²⁷ COLOMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-153*, de 1998.

²⁸ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia. *Recurso de Hecho* — (*Caso Verbitsky*), v. 856, XXXVIII, 2005.

²⁹ SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. *Brown, governor of California, et al. v. Plata et al. Appeal from the United States district courts for the eastern and northern districts of California No. 09–1233*. Argued November 30, 2010—Decided May 23, 2011.

³⁰ UNIÃO EUROPEIA. Corte Europeia dos Direitos Humanos. *Caso Torreggiani*. Sentença T-153, de 1998.

³¹ BRASIL. Ministério da Justiça. *Levantamento nacional de informações penitenciárias – Infopen – junho de 2014*. Brasília, DF: Depen, 2014. Disponível em: <http://estaticog1.globo.com/2015/06/23/relatorio-do-infopen-junho-2014.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2022.

da população carcerária brasileira estava sujeita a diversas violações de direitos fundamentais, tais como: superlotação, tortura, homicídio, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida intragável, falta de água potável e produtos de higiene, corrupção, deficiência no acesso à assistência judiciária, trabalho, saúde e educação, domínio do cárcere por organizações criminosas, insuficiência de controle estatal sobre o cumprimento das penas, discriminação social, racial e de gênero.

As contribuições do *amicus curiae* na ADPF 347, com destaque para o Instituto Pro Bono, concretizou o espaço de diálogo entre as instituições, bem como a necessidade de um contraditório amplo e substancial, levando o STF admitir na qualidade de *amicus curiae* as seguintes entidades:

- Instituto Pro Bono (auxiliado pela Clínica de Litigância Estratégica da FGV Direito SP, Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da FDUSP, Sociedade Brasileira de Direito Público e Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (CADHu);
- Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD);
- Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCC);
- Conectas Direitos Humanos;
- Defensoria Pública Geral Federal;
- Defensoria dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo;
- Associação Nacional de Defensorias Públicas (Anadesp);
- Sindicato Nacional de Empresas Especializadas na Prestação de Serviços em Presídios e em Unidades Socioeducativas (Sinesps);
- Pastoral Carcerária Nacional;
- Instituto Anjos da Liberdade;
- Defensoria Pública do Estado da Bahia;
- Defensoria Pública do Estado do Paraná;
- Defensoria Pública da União.

Os papéis dessas entidades não se esgotaram no auxílio ao STF na construção da decisão com oferecimento de informações, provas, sustentação oral, mas se estendem até a fiscalização do cumprimento da decisão.

O Instituto Pro Bono, associação civil sem fins lucrativos, ofereceu ao STF critérios para tratamento de mulheres encarceradas gestantes, parturientes e na companhia de suas crianças, a serem observados no plano nacional para a superação do estado de coisas inconstitucional. Levou aquele Egrégio Tribunal a compreender a situação das gestantes no cárcere, trazendo dados reais, para que os critérios propostos no plano nacional atendessem a suas necessidades gritantes e de seus filhos. Destacou que 75% das presas têm filhos gerados durante o cumprimento da pena, mas a estrutura dos presídios femininos, suas necessidades e de seus filhos, embora previstas no art. 5º da CF, no art. 37º do CP e nos arts. 83º e 89 da Lei de Execução Penal, há um descumprimento dessas regras na prática.

As necessidades das mulheres presas e seus filhos variam de acordo com os períodos de pré-natal, parto, amamentação e pós-cárcere.

Durante a gestação, as mulheres encarceradas necessitam de acompanhamento médico e serviço de pré-natal. Para a Organização Mundial da Saúde³², uma gestante é de baixo risco quando tem acesso a pelo menos seis consultas de pré-natal durante a gravidez. Não é esta a realidade: elas permanecem na mesma cela com outras presidiárias. Em 2012, existiam apenas quinze médicos ginecologistas para atender a 79 estabelecimentos prisionais.

Braga e Angotti pontuam: *“Dão à luz na cela, a categoria criminosa pesa mais que o estado de gravidez”*³³.

³² ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Recomendações da OMS sobre cuidados pré-natais para uma experiência positiva na gravidez*. Genebra: OMS, 2016.

³³ ANGOTTI; BRAGA (2019 apud BRAGA, A. G.; ANGOTTI, B. *Dar à luz na sombra: exercício da maternidade na prisão*. São Paulo: Unesp, 2019. p. 187).

O descaso com a lei por parte do Poder Público quanto a esta matéria leva-nos a transcrever o comentário de Militão e Kruno, em um trecho sobre a temática, vivendo a gestação dentro do sistema prisional: “[...] Essas situações afetam quase todas as mulheres em sistema prisional, ficam ainda mais graves quando elas se encontram grávidas, tendo em vista a maior fragilidade física e emocional própria deste período”³⁴.

Toda gestante deveria contar com um tratamento diferenciado para garantir tanto a sua saúde como a do nascituro, exigência do direito constitucional à saúde e à vida. Com vistas à alteração do estado de coisas inconstitucional, deverão constar do plano nacional os seguintes critérios:

- Realização de exames laboratoriais;
- Acompanhamento de uma equipe médica;
- Reorganização das células separando as gestantes;
- Fornecimento semanal de produtos de saúde, higiene e conforto;
- Diálogo constante com as gestantes;
- Elaboração de um plano de alimentação por uma nutricionista.

Relativamente ao parto, algumas gestantes ainda são submetidas a um parto algemadas, tanto pelos pulsos como pelos tornozelos, o que é considerado tortura e uma prática proibida pelo Decreto n. 57.783/2012 do estado de São Paulo³⁵ e pela Resolução n. 3, de 1º de Junho de 2012³⁶, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

³⁴ MILITÃO, L. P., KRUNO, R. B. Vivendo a gestação dentro de um sistema prisional. *Revista Saúde*, Santa Maria, v. 40, n. 1, p. 77–84, 2014.

³⁵ SÃO PAULO (Estado). *Decreto nº 57.783, de 10 de fevereiro de 2012*. Veda o uso de algemas em presas parturientes, nas condições que especifica. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2012.

³⁶ BRASIL. Ministério da Justiça. Resolução nº 3, de 1 de junho de 2012. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, p. 66, 2012.

Também geralmente há falta de um acompanhante e de informações dos testes médicos comumente realizados nos bebês.

É ilustrador o relato encontrado no trabalho de Analiza de Lima Torquato:

Chegado o momento do parto a gestante que está presa é levada para a maternidade mais próxima do presídio, sem a presença de familiares porque é proibido. O acompanhamento é feito pela escolta. Após o parto, com os filhos já braços, as mães são encaminhadas para o setor Casa Mãe³⁷.

Para contrapor essas e outras práticas, o plano nacional deverá apresentar os seguintes critérios:

- Presença de uma ambulância no complexo prisional durante 24 horas;
- Transferência da gestante para um hospital, sem necessidade de autorização;
- Retirada de algemas das gestantes quando estas estiverem fora do sistema prisional;
- Quaisquer outras medidas para a realização de um parto seguro e humanizado.

No que concerne ao período de amamentação, contrariando a previsão legal, muitas mulheres são impedidas de amamentar até os seis meses. Em cadeias públicas e centros de detenção provisória, a perda do bebê ocorre logo após o parto. Ocorrendo a violação de

³⁷ TORQUATO, A. L. *Percepção de mães sobre vínculos e separação de seus bebês em uma unidade prisional feminina na cidade de São Paulo-SP*. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Ciências, Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, Bauru, 2014. p. 68.

diversos direitos da mãe e da criança, o direito à convivência familiar é protegido pela Constituição Federal, em seu art. 227, e pelo art. 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente³⁸.

Dessa forma, em relação à amamentação, as principais recomendações são:

- Autorização para a mãe amamentar seu filho pelo período de no mínimo seis meses;
- Construção de berçário e creche anexados ao estabelecimento prisional onde a mãe tenha a possibilidade de conviver com o filho, nos termos da Lei n. 12.962/2014³⁹;
- A compra de produtos necessários para o enxoval do bebê;
- Diálogo constante com as gestantes na produção da política de atendimento, diminuindo a falta de informações;
- Dar ao estabelecimento diretrizes claras sobre o seu funcionamento e prática nacionais que levem em conta a autonomia materna nas decisões em relação aos cuidados com seus bebês.

Finalmente, na fase pós-cárcere, deve-se evitar a separação brusca entre mãe e filho, para não causar danos à saúde psicológica de ambos, e deverá existir, ainda, a possibilidade de reavaliação para pena alternativa; procurar familiares da detenta para entregar a criança, citação da mãe para comparecer aos autos de adoção; transferência da criança para um abrigo adequado, informando a mãe, entre outras medidas.

A esse respeito, consideramos de suma importância referir o *habeas corpus* coletivo 143.641, julgado pela 2ª Turma do STF em 20 de fevereiro de 2018, sobre maternidade livre, direitos efetivados,

³⁸ BRASIL. Lei nº8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1990.

³⁹ BRASIL. Lei nº12.962, de 8 de abril de 2014. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2014b.

uma temática que vem sendo tratada pela Suprema Corte há muitos anos⁴⁰. De modo singular, foram concedidos diversos *habeas corpus* para substituir a prisão de mulheres gestantes e lactantes por prisão domiciliar, entre eles: HC 134.104/SP, HC134.069/DF, HC142.279/CE, 139.889/SP etc.

Tendo sido suscitada a questão complexa acerca do cabimento do *habeas corpus* coletivo, o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, reconheceu cabível o remédio constitucional para o pleito, embasado no art. 5º, LXVIII, da CF e considerou que o *mandadus* tinha por fundamento a escandalosa e deplorável situação vivenciada de forma generalizada pelas mães e gestantes brasileiras encarceradas nas instituições prisionais de todo país e que o *habeas corpus* em sua vertente coletiva propiciaria uma atuação mais objetiva do STF. No mesmo sentido, bem pontuou o relator do processo Ricardo Lewandowski, “o Supremo Tribunal Federal tem admitido, com crescente generosidade, os mais diversos institutos que logram lidar mais adequadamente com situações em que os direitos e interesses de determinadas coletividades estão sob o risco de sofrer lesões graves”⁴¹.

Para tanto, em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes apresentou vários argumentos, dos quais destacamos: o art. 5º, L, da Constituição Federal, que determina a necessidade de assegurar às presidiárias condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação, bem como as disposições dos incisos IV e V do art. 318 do Código de Processo Penal, a Lei n. 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância), que estabelece “a relevância dos primeiros anos na formação humana, na constituição do sujeito e na construção

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. *Habeas Corpus Coletivo 143.641*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 20 fev. 2018.

⁴¹ MENDES, G. Maternidade livre, direitos efetivados — O Habeas Corpus coletivo 143.641. *Consultor Jurídico*, 7 abr. 2018.

das estruturas afetivas, sociais e cognitivas que dão sustentação a toda vida posterior da pessoa e fazem uma infância mais saudável e feliz⁴².

Não menos relevante é a preocupação da comunidade internacional com a tutela dos direitos das gestantes encarceradas e de seus filhos. As *Regras de Bangkok*, da Organização das Nações Unidas (ONU), visam dar atenção às especificidades do gênero no encarceramento feminino. Segundo a Regra 42 desse documento, “O regime prisional deverá ser flexível o suficiente para atender às necessidades de mulheres gestantes, lactentes e mulheres com filhos/as [...]”⁴³.

Quanto à tutela dos direitos das crianças, adolescentes e jovens, a CF, em seus arts. 6º e 227, prevê o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar. O art. 229 da CF atribui especificamente aos pais o dever de assistir, criar e educar os filhos menores⁴⁴.

É inequívoco, assim, que, em ambas as hipóteses, as presidiárias acabam impossibilitadas de cumprir seus deveres literalmente consignados na CF de proteção e guarda de seus filhos, que, por sua vez, têm a sua esfera de direitos individuais diretamente transgidos pelo encerramento de suas genitoras. Pelo que, a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, concedeu a ordem para determinar a substituição da prisão preventiva pela domiciliar de todas as mulheres presas que estivessem gestantes, puérperas ou fossem

⁴² BRASIL. Lei nº13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2016.

⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Regras de Bangkok*: regras das Nações Unidas para tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília: ONU, 2016.

⁴⁴ Brasil (1988).

mães de crianças e/ou deficientes sob guarda, exceto nas hipóteses de crimes praticados mediante violência ou grave ameaça contra seus descendentes ou, ainda, em outras situações excepcionalíssimas, as quais só poderiam vir impedir a substituição prisional por meio de fundamentação judicial apropriada⁴⁵.

O Ministro considerou importante referir a situação desumana dos presídios brasileiros, o que torna ainda mais evidente a violação de garantias constitucionais. Com efeito, o STF, quando do julgamento das medidas cautelares na ADPF n. 347, em 2015, reconheceu uma violação sistemática e generalizada de direitos fundamentais da população carcerária do país, ao declarar que o sistema penitenciário brasileiro vivia um estado de coisas inconstitucional, decorrente de ações e omissões dos Poderes Públicos da União, dos estados e do Distrito Federal que submetem os presos a condições degradantes. E considerou cabíveis, em parte, as medidas cautelares na ADPF n. 347, considerando a situação degradante das penitenciárias no Brasil e do sistema penitenciário nacional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o exposto, é indubitavelmente certo que o *amicus curiae* é instrumento de participação democrática e de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, cuja intervenção nas demandas estruturais é um fator de pulverização e de legitimação do debate constitucional. O Instituto Pro Bono e outras instituições admitidas à demanda nessa qualidade assumiram um papel preponderante na ADPF 347, que favoreceu o diálogo entre o tribunal e a sociedade, providenciou um contraditório qualificado e proporcionou aos julgadores condições

⁴⁵ Mendes, *op. cit.*

de resolver o mérito com informações mais próximas da realidade das partes envolvidas, bem como a oportunidade de considerar as circunstâncias sociais e as reais necessidades das partes envolvidas, contribuindo para maior qualidade da decisão, com informações e provas que, além de ampliar o contraditório, permitirão aos magistrados uma maior visão sobre o objeto do litígio estrutural, assegurando, deste modo, a participação da sociedade civil. Contribuiu, também, de maneira significativa para que o STF julgasse cabível, em parte, a medida cautelar na ADPF 347, proferida em 2015.

Assim, o Supremo Tribunal Federal dispõe de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução deste litígio estrutural, que viabilizarão a construção de uma decisão mais próxima da realidade e que atenderão às necessidades da população carcerária brasileira. Por esta razão, a decisão a ser tomada estará cunhada de legitimidade. Na ocasião do julgamento da ADPF 347, deverá considerar os seguintes aspectos:

É urgente a inclusão da população carcerária brasileira no Estado democrático de direito, provendo-as de acesso à justiça e respeito aos seus direitos e garantias fundamentais.

Por configurarem as diversas violações do sistema prisional brasileiro um estado de coisas inconstitucional, particularmente a situação das mulheres encarceradas gestantes, parturientes e na companhia de suas crianças no cárcere, que reconduz a um cenário de profundas e graves violações que deverão ser superadas, para tanto, os critérios fornecidos pelo *amicus curiae* Instituto Pro Bono, designadamente, a elaboração de um plano nacional, pelo Governo Federal e planos distrital e estaduais similares, bem como seu monitoramento, deverão ser acolhidos na decisão a proferir pelo STF.

O STF deverá também levar em consideração e ter como protótipo as decisões das Supremas Cortes Colombiana, Argentina, Americana e Europeia.

Na decisão, deverá ser declarado estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro com adoção das medidas propostas pelo Instituto Pro Bono, bem como ampliação e confirmação da decisão proferida na Providência Cautelar, repondo, deste modo, os direitos fundamentais à população carcerária brasileira, o que contribuirá para a edificação de uma sociedade mais justa, pautando-se o STF em salvaguardar a Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia. *Recurso de Hecho* — (*Caso Verbitsky*), v. 856, XXXVIII, 2005. Disponível em: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/recurso-de-hecho-verbitsky-csjn.pdf>. Acesso em: 8 out. 2022.

BRAGA, A. G.; ANGOTTI, B. *Dar à luz na sombra: exercício da maternidade na prisão*. São Paulo: Unesp, 2019. p. 187.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. *Habeas Corpus Coletivo 143.641*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 20 fev. 2018. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf>. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347*. Relator: Min. Marco Aurélio, 9 set. 2015b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Lei nº13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 748/RS*. Relator: Min. Celso de Melo, 13 fev. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1540188>. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processamento e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 nov. 1999a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm#:~:text=LEI%20No%209.868%2C%20DE%2010%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201999.&text=Dispõe%20sobre%20o%20processo%20e,perante%20o%20Supremo%20Tribunal%20Federal. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 6 dez. 1999b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 7.347, 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 10649, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de Junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 6241, 5 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Resolução nº 3, de 1 de junho de 2012. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, p. 66, 2012.

BRASIL. Lei nº8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Levantamento nacional de informações penitenciárias – Infopen – junho de 2014*. Brasília, DF: Depen, 2014a. Disponível em: <http://estaticog1.globo.com/2015/06/23/relatorio-do-infopen-junho-2014.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº12.962, de 8 de abril de 1990. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2014b.

BUENO, C. S. *Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. São Paulo Saraiva, 2006.

_____. Amicus curiae no IRDR, no RE, e no RESP repetitivos. In: DANTAS, B. et al. *Questões relevantes sobre recursos, ações de impugnação e mecanismos de uniformização de jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

COLOMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-153*, de 1998. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 26 jul. 2022.

DEL PRÁ, C. G. R. *Amicus curiae*: instrumento de participação democrática e de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Curitiba: Juruá, 2007.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H. *Curso de Direito Processual Civil*: processo coletivo. Salvador: JusPODIVM, 2018.

DIDIER JR., F.; BRAGA, P. S.; OLIVEIRA, R. Aspectos processuais da ADIn (Ação Direta de Inconstitucionalidade) da ADC (Ação Declaratória de Constitucionalidade. In: DIDIER JR., F. (org.). *Ações constitucionais*. Salvador: JusPODIVM, 2006.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. *Curso de processo civil*. Salvador: JusPODIVM, 2019.

FISS, O. Two models of adjudication. In: DIDIER JR., F. *et al. Teoria do processo*: panorama doutrinário mundial. Salvador: JusPODIVM, 2019.

MARINONI, L. G. Tutela Inibitória. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, G. Maternidade livre, direitos efetivados — O Habeas Corpus coletivo 143.641. *Consultor Jurídico*, 7 abr. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3fHwf7C>. Acesso em: 8 out. 2022.

MITIDIERO, D. A Tutela dos direitos como fim do processo civil no Estado Constitucional. *Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região*, Curitiba, v. 4, n. 44, p. 71–91, 2015. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/89495>. Acesso em: 8 out. 2022.

MILITÃO, L. P., KRUNO, R. B. Vivendo a gestação dentro de um sistema prisional. *Revista Saúde*, Santa Maria, v. 40, n. 1,

p. 77–84, 2014. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/revistasaude/article/view/9180/pdf_1. Acesso em: 8 out. 2022.

NUNES, J. A. M. A participação do amicus curiae na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental — ADFP. *Direito Público*, Brasília, ano 5, v. 20, p. 47–64, 2008. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1422/889>. Acesso em: 8 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Recomendações da OMS sobre cuidados pré-natais para uma experiência positiva na gravidez*. Genebra: OMS, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Regras de Bangkok: regras das Nações Unidas para tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras*. Brasília: ONU, 2016. (Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdc397c32eecd40afbb74.pdf>. Acesso em: 8 out. 2022.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto nº 57.783, de 10 de fevereiro de 2012*. Veda o uso de algemas em presas parturientes, nas condições que especifica. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2012.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. *Brown, governor of California, et al. v. Plata et al. Appeal from the United States district courts for the eastern and northern districts of California No. 09–1233*. Argued November 30, 2010—Decided May 23, 2011. Disponível em: <https://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/09-1233.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2022.

TORQUATO, A. L. *Percepção de mães sobre vínculos e separação de seus bebês em uma unidade prisional feminina*

na cidade de São Paulo-SP. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Ciências, Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, Bauru, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/110919/000795450.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 8 out. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Corte Europeia dos Direitos Humanos. *Caso Torreggiani*. Sentença T-153, de 1998.

VITORELLI, E. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *RePro — Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, n. 28, p. 333–369, 2018.

ZAVASCKI, T. A. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. Tese (Doutorado) — Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4574/000502398.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2022.



Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados