



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DIREITO - MESTRADO ACADÊMICO

RAYANE AYRES LIMA

**Da utopia à realidade: regulamentação dos “processos estruturais”, um
novo paradigma de acesso à justiça no Supremo Tribunal Federal?**

BRASÍLIA - DF

2025

Da utopia à realidade: regulamentação dos “processos estruturais”, um novo paradigma de acesso à justiça no Supremo Tribunal Federal?

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pela Universidade de Brasília, desenvolvida sob a orientação da Professora Dra. Daniela Marques de Moraes.

BRASÍLIA - DF

2025

Da utopia à realidade: regulamentação dos “processos estruturais”, um novo paradigma de acesso à justiça no Supremo Tribunal Federal?

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito, Estado e Constituição.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Daniela Marques de Moraes
(Orientadora)

Professor Doutor Benedito Cerezzo Pereira Filho
(Universidade de Brasília, Doutor)

Professor Doutor Sérgio Cruz Arenhat
(Universidade Federal do Paraná, Doutor)



“Mudar o mundo, meu amigo Sancho,
não é loucura, não é utopia, é justiça!”

Dom Quixote

AGRADECIMENTO

À minha amada família, por toda a base, amor e suporte que me deram.

Aos meus professores, aqueles que conheci em aulas e em livros, por dedicarem suas vidas a mudarem outras vidas através do conhecimento.

À minha Orientadora, Professora Daniela Marques, por sempre me dar asas para voar e por me permitir florescer. Você é a personificação do melhor significado da palavra professora. Sem a sua gentil condução meu caminho enquanto pesquisadora jamais teria sido iluminado.

Ao professor Benedito Cerezzo, pelas provocações que aguçaram o meu pensamento crítico e me fizeram repensar tudo o que eu achei que sabia. Obrigada por me mostrar que só os tolos acham que sabem de algo e que aos pesquisadores cabe mais o lugar do constante questionamento. Levarei seu ensinamento por toda minha trajetória acadêmica.

Por fim, agradeço a todos aqueles que vieram antes de mim e que não chegaram nem perto da oportunidade de estudo que estou tendo. Se estou aqui é graças à luta de vocês, essa conquista é nossa. Obrigada por persistirem.

FICHA CATALOGRÁFICA

Lima, Rayane Ayres.

Da utopia à realidade: regulamentação dos “processos estruturais”, um novo paradigma de acesso à justiça no Supremo Tribunal Federal? / Rayane Ayres Lima; orientador Daniela Marques de Moraes. – Brasília, 2025. 182 p.

Dissertação (Mestrado em Direito) -- Universidade de Brasília, 2025.

1. Direito Processual Civil. 2. Processo Estrutural. 3. Processos Complexos. 4. Participação Social. 5. Representação Adequada. 6. Acesso à Justiça. I. Moraes, Daniela Marques de, orient. II. Título.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

LIMA, Rayane Ayres. 2025. Da utopia à realidade: regulamentação dos “processos estruturais”, um novo paradigma de acesso à justiça no Supremo Tribunal Federal? Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 182 p.

RESUMO

O presente trabalho analisa a participação e a representação como pressupostos do acesso à justiça nos processos estruturais, a partir da análise de um caso concreto, objetivando compreender como e se o ambiente dialógico tem sido desenvolvido em processos estruturais que tramitam no Supremo Tribunal Federal. O tema estabelece o necessário diálogo entre os processos estruturais, enquanto novo paradigma processual, e a garantia constitucional de acesso à justiça. Nesse contexto, em um primeiro momento foi feita uma retrospectiva de como a doutrina que se dedica ao estudo dos processos estruturais entendia que deveria ser o procedimento adequado para o tratamento judicial dos chamados litígios estruturais, até 2024. Considerando a elaboração do anteprojeto de lei do processo estrutural realizada em 2024 busca-se compreender se o procedimento proposto pela comissão de jurista se adequa ao que a doutrina havia defendido até aquele momento como procedimento adequado. Nesse cenário, é feita uma revisão bibliográfica sobre as categorias de acesso à justiça e de processos estruturais (ou complexos) e como elas se relacionam no intuito de se avaliar se a participação e representação nesses processos possibilitam o adequado acesso à justiça e se são garantidores do ambiente dialógico necessários aos processos estruturais. Para realizar tal verificação em um caso concreto é analisada a ADPF nº 635, conhecida como “ADPF das favelas”, no intuito de aferir quais os mecanismos de participação e representação estão sendo possibilitados aos grupos afetados por litígios estruturais (ou complexos) nos processos que tramitam no STF e de verificar se esses mecanismos são suficientes para garantirem o adequado acesso à justiça. Nesse sentido, avalia-se se admissão de *amicus curiae* e a realização de audiências públicas, são capazes de garantir (i) a participação e representação adequadas; (ii) o ambiente dialógico imprescindível aos processos estruturais (ou complexos); (iii) o afastamento do inequívoco perigo à legitimidade do procedimento e da atuação jurisdicional. Por fim, a partir do diagnóstico realizado na pesquisa, sugere-se a adoção de medidas que podem auxiliar a Corte na universalização do acesso à justiça, mediante melhor aproveitamento dos instrumentos de participação democrática.

Palavras-chave: Processo Estrutural. Processos Complexos. Participação Social. Representação Adequada. Acesso à Justiça

ABSTRACT

This study analyses the participation and representation as essential prerequisites for access to justice in structural processes, through the analysis of a specific case. Its objective is to understand how, and to what extent, a dialogical environment has been fostered in structural processes currently pending before the Supreme Federal Court. This topic underscores the necessary dialogue between structural processes, viewed as a new procedural paradigm, and the constitutional guarantee of access to justice. In this context, an initial retrospective analysis was conducted regarding how the doctrine focused on the study of structural processes perceived the appropriate procedure for the judicial handling of so-called structural litigations up until 2024. Considering the drafting of the preliminary bill for structural processes in 2024, this study seeks to ascertain whether the procedure proposed by the commission of jurists aligns with the doctrinal perspectives that had been advocated as suitable procedural approaches until that time. Within this framework, a bibliographical review is undertaken on the concepts of access to justice and structural (or complex) processes, exploring their interrelation to evaluate whether participation and representation in these processes facilitate adequate access to justice and whether they ensure the dialogical environment necessary for structural processes. To carry out this assessment in a concrete case, ADP No. 635, known as the “ADPF of the Favelas,” is analyzed to determine which mechanisms of participation and representation are being afforded to groups impacted by structural (or complex) litigations in the processes before the Supreme Federal Court, and to verify whether these mechanisms are sufficient to guarantee adequate access to justice. In this regard, the study assesses whether the admission of *amicus curiae* and the organization of public hearings can ensure (i) adequate participation and representation; (ii) the dialogical environment essential for structural (or complex) processes; and (iii) the mitigation of any significant risk to the legitimacy of the procedure and judicial actions. Lastly, based on the findings from the research, the study recommends the adoption of measures that could assist the Court in promoting universal access to justice through more effective utilization of democratic participation instruments.

Keywords: Structural Litigation. Complex Litigation. Social Participation. Adequate Representation. Access to Justice.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1. AQUELE QUE TRATA DA CRIAÇÃO DA UTOPIA E DO ENCONTRO COM A REALIDADE	15
1.1 Que conta como surgiu a pesquisadora e a jovem pesquisadora	17
1.2 Que conta o caminho percorrido para chegar à conclusão da necessidade de superação paradigmática em defesa dos direitos fundamentais.....	20
1.3 Que conta os encontros com a realidade.....	34
1.3.1 Que conta do encontro com Sancho Pança: a Comissão do Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil.....	35
1.3.2 Que conta do encontro com o padre: uma disciplina do mestrado.....	51
1.3.3 Que conta do encontro Dulcinéia de Toboso: o Relatório Final do Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil.....	59
CAPÍTULO 2. AQUELE QUE CONTA COMO O ANTEPROJETO DE LEI DO PROCESSO ESTRUTURAL CHEGOU À REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO COMPLEXO.....	64
2.1 Que trata dos breves comentários ao Anteprojeto de Lei dos Processos Estruturais.....	64
2.2 Do que questiona se o Anteprojeto de Lei Regulamentou Processos Estruturais.....	84
2.3 Dos “Problemas Complexos” e “Processo Complexos”, categorias mais adequadas ao Anteprojeto de Lei?.....	97
CAPÍTULO 3. AQUELE QUE SE SEGUE AO CAPÍTULO DOIS E TRATA DE COISAS QUE NÃO SÃO ESCUSADAS PARA A CLAREZA DESSA PESQUISA.....	103
3.1 Que trata das três perspectivas do acesso à justiça.....	104
3.2 Onde se conta a relação entre os processos complexo e o acesso à justiça.....	114
3.3 Onde se conta as coisas que dizem sobre os Processos Complexos, a Participação, a Representação, o Acesso à Justiça e como não se avançou o necessário.....	118
CAPÍTULO 4. AQUELE QUE CONTA DAS MUDANÇAS QUE A OITIVA DE UMA HISTÓRIA TRISTE E REAL PODE CAUSAR.....	138
4.1 Que conta o histórico dos processos complexos na Corte Suprema brasileira	138
4.2 Que conta da luta contra a violência policial nas favelas da cidade que não é maravilhosa para uma parcela muito específica da sua população	143
4.3 De como a pesquisadora entendeu que a pesquisa estava apenas começando	165
CONSIDERAÇÕES FINAIS	175
REFERÊNCIAS.....	177

INTRODUÇÃO

O tema central dessa dissertação é identificar pela ótica da participação e da representação, a partir da análise de um caso concreto, como e se o ambiente dialógico tem sido desenvolvido em processos estruturais que tramitam no Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, busca-se compreender se a participação e representação estão sendo adequadas enquanto pressupostos de acesso à justiça.

Assim, os problemas de pesquisa a serem enfrentados são os seguintes: (i) identificar quais as propostas de participação e representação adequadas apresentadas pela doutrina e pelo projeto de lei do processo estrutural; já quanto ao caso concreto (ii) verificar se as propostas sugeridas foram adotadas; (iii) identificar quais técnicas de participação e representação dos grupos afetados pelo litígio complexo foram utilizadas; (ii) analisar se essas técnicas foram adequadas e suficientes; (iii) analisar se a participação e representação constituíram na prática pressupostos de acesso à justiça; e (iv) se proporcionaram um ambiente dialógico capaz de legitimar o procedimento estrutural e a atividade jurisdicional.

No entanto, antes do desenvolvimento do tema e do detalhamento da estrutura do presente trabalho são necessárias algumas considerações para que o leitor compreenda a escolha do formato de apresentação feita pela Autora que objetiva trazer não apenas o resultado de sua pesquisa, mas também, a sua experiência de pesquisa.

O tema da presente dissertação é apenas uma parte da pesquisa realizada há sete anos. O formato de apresentação que será detalhado se deu em decorrência da necessidade de compreensão da jornada de dedicação ao estudo dos litígios estruturais e do processo estrutural, pois ela influenciou diretamente em todos os resultados que serão apresentados no atual momento da pesquisa, ou seja, na presente dissertação.

Como exemplo, cita-se o fato de que algumas das constatações feitas no presente trabalho são o oposto do que foi esperado e defendido anteriormente em outros momentos da pesquisa, como no trabalho de monografia. Nesse sentido, a jornada importa justamente por demonstrar como o contexto do processo estrutural também mudou com o passar do tempo.

Além disso, essa escolha de formato de apresentação também é fruto da necessidade de autoexpressão da Autora que busca registrar as experiências vivenciadas e o amadurecimento tanto do tema no decurso desse tempo quanto da Autora enquanto pesquisadora. Para tanto,

intencionalmente serão utilizados dois tipos textuais.

Ao relatar as vivências da Autora o texto será narrativo, já no momento de apresentação do resultado da pesquisa o texto será acadêmico. Essa mescla de tipos textuais é utilizada como ferramenta de contextualização da pesquisa nos diversos espaços e tempos distintos que a envolvem e permite diferenciar a presente pesquisa de mestrado do restante da pesquisa realizada anteriormente.

Desse modo, metodologicamente, o trabalho será dividido em duas partes. A primeira será apresentada no capítulo 1, na qual será narrada a experiência de pesquisa da Autora pela retrospectiva de sua jornada acadêmica, desde o primeiro contato com o tema do processo estrutural até o momento de escrita dessa dissertação. A segunda parte será apresentada nos capítulos 2, 3 e 4 que trataram do tema de pesquisa dessa dissertação.

Estabelecidas essas premissas, é importante compreender de onde surgiu a necessidade da narrativa da primeira parte. As vivências da Autora durante os trabalhos realizados pela Comissão responsável pelo Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural, e as reflexões por elas causadas, levaram ao questionamento sobre a existência de uma utopia criada por ela com ajuda da doutrina para defender a necessidade de um procedimento específico para tratamento judicial de litígios estruturais, o chamado processo estrutural.

Essa sensação de utopia veio, em parte, da constatação de que a doutrina favorável ao processo estrutural sempre defendeu que esse seria o único procedimento adequado ao tratamento judicial de litígios estruturais em razão das características e necessidades desses litígios. Esse procedimento adequado seria marcado pela adoção das chamadas medidas estruturantes, ou medidas estruturais. Mas e se fosse constatado que na prática essas medidas não estão sendo adotadas? Nesse caso, o que foi defendido até aqui não passou de uma utopia?

Explica-se. Se há por parte da doutrina favorável ao processo estrutural a premissa de que a promoção de um ambiente dialógico é uma medida estrutural considerada como indispensável para o tratamento adequado desse tipo de litígios, se ela não está ocorrendo e as soluções estruturais que vem sendo colocadas em práticas são frutos de processos em que a participação e a representação são inadequadas, essas soluções, o procedimento e até a atuação jurisdicional são ilegítimas?

Essa foi justamente a realidade constatada pela Autora a partir da análise do caso concreto que será apresentado no capítulo 4. Daí surgiu o questionamento entre os limites da “utopia” idealizada para justificar a necessidade da criação do processo estrutural no Brasil, que em certa medida foi defendida pela própria Autora, e a realidade das sérias falhas de

representação e participação adequada nos processos estruturais. Por si, tais falhas impossibilitam a existência de um ambiente dialógico, que por sua vez, seria medida indispensável para a caracterização de um processo estrutural.

Para tratar dessa sensível relação entre utopia e realidade e para explicar como a Autora chegou a esses questionamentos, os momentos de narrativa serão inspirados na obra “O Engenhoso Fidalgo Dom Quixote de la Mancha, de Miguel de Cervantes”. O clássico da literatura espanhola completa 420 anos de sua primeira edição em janeiro de 2025 e é uma das obras literárias que melhor descreve um ser humano que vive entre a utopia criada por ele mesmo e a realidade que constantemente o confronta.

Como se sabe, o romance conta a história de Alonso Quijano, um homem que de tanto ler livros de cavalaria decidiu tronar-se um cavaleiro andante e viver suas aventuras e desventuras. Montado em um cavalo velho e magro, que para ele era um belo alazão, e trajando uma velha armadura, Dom Quixote deixa sua pacata vida para trás e ainda convence Sancho Pança a tornar-se seu escudeiro e a segui-lo em sua jornada.

Juntos, os dois saem pelo mundo, com objetivos bem diferentes. Quixote buscava combater injustiças e provar seu amor por Dulcineia de Toboso, sua nobre amada, criatura de sua fértil imaginação. Enquanto Sancho apenas esperava receber de seu amo o governo de uma ilha, que lhe fora prometida em recompensa pelos serviços prestados como escudeiro.

A leitura da obra apresenta diferentes perspectivas a depender de quem a lê. Para alguns, Alonso Quijano enlouqueceu e da morte de sua sanidade nasceu Dom Quixote, o cavaleiro da triste figura que vive em sua própria utopia. Para outros, Alonso apenas se cansou de sua realidade e decidiu mudar sua vida radicalmente dando-lhe novo sentido ao declarar-se louco no seu mais puro ato de sanidade.

A escolha desse romance para propor analogias com a experiência de pesquisa da Autora não foi aleatória. A história de Quixote é uma história de luta por justiça, a utopia criada por ele nada mais é do que a externalização da vontade de tornar o mundo ao seu redor mais justo e digno. Dom Quixote tem sempre as melhores das intenções.

Durante a história, a realidade é constantemente questionada, mas Cervantes consegue demonstrar brilhantemente que a vida real do personagem é aquela que ele consegue viver, não enquanto um homem apaixonado por seus ideais, mas sim enquanto alguém disposto a doar toda sua realidade para viver um projeto. Ao fim, tornar-se um cavaleiro andante foi o projeto pensado e escolhido e por Alonso Quijano, e sua utopia de lutar pela justiça foi vivida por ele. Essa foi a sua realidade, utópica, mas para ele, real.

À primeira vista, pode parecer que essa escolha de analogia endossará a crítica ao processo estrutural e concordará que essa não passa de mais uma teoria utópica dos processualistas. Mas esse não vem a ser o caso. Para muitos o fim da história de Dom Quixote é a morte da utopia, mas aqui entende-se que esse não foi o foco ou o propósito de Cervantes.

A utopia apresentada apenas cria um espaço entre as diversas possibilidades e a realidade. E é justamente dentro desse espaço que Alonso Quijano age e se realiza ao realizar seu projeto. E é na realização de seu projeto que ele se atreve a ousar e a correr o risco do fracasso. Por sua vez, o presente trabalho é mais uma tomada de atitude dentro do espaço entre as possibilidades e a realidade que se apresenta.

De forma alguma representa a morte da utopia, é apenas a necessidade da correção de rota na jornada da realização do projeto. O processo estrutural segue sendo compreendido como procedimento adequado para o tratamento de litígios complexos, mas ajustes são necessários para que seja possível a aproximação do projeto de realidade há muito sonhada.

Em parte, o avanço do tema nos últimos anos comprova que esse projeto já é vivido, mesmo que há pouco tempo fosse considerado completamente utópico. É por acreditar no projeto que aqui serão feitas diversas críticas, no intuito de provocar a reflexão para impulsionar as mudanças necessárias. Assim, esse é apenas mais um capítulo dessa jornada.

Nesse contexto, fica claro que muito desse trabalho é inspirado em Dom Quixote. O contato mais profundo da Autora com a obra se deu enquanto cursava sua primeira graduação, Letras Espanhol. Após ter se graduado em Literatura Espanhola e Hispano Americana a saudade da escrita criativa não pode ser ignorada durante a elaboração dessa dissertação.

Por tal razão, é possível identificar alguns traços da obra de Cervantes como os nomes dados aos capítulos e subcapítulos e a forma como será feita a própria narrativa. No ponto, um dos traços marcantes da escrita do autor é a utilização do recurso de intervenção na narrativa por meio da diversidade de vozes. Essa técnica de se colocar enquanto narradora homodiegética, que intervém tanto como narradora quanto como personagem, será utilizada pela Autora na primeira parte do trabalho para que seja simultaneamente possível a narração da experiência de pesquisa e sua reflexão crítica.

Portanto, serão constantemente apresentados texto e contexto; pesquisa e contexto de pesquisa; a pesquisadora leitora da doutrina, com “síndrome de Dom Quixote”¹, que no primeiro momento de sua pesquisa decidiu viver o projeto de realidade criado como se realidade fosse e aquela que agora, após diversos choques de realidade, precisa apresentar a conclusão de

¹ Aqui chamaremos de síndrome de Dom Quixote, a capacidade de construir, acreditar e viver a utopia como se fosse realidade.

sua pesquisa de mestrado, quando se viu como Alonso Quijano em seu leito de morte, compreendendo que “o que foi já não é: fui louco e hoje estou em meu juízo”².

Como visto, a segunda parte será apresentada nos capítulos 2, 3 e 4 que trataram do tema de pesquisa dessa dissertação. Nesse sentido, será narrado no capítulo 2 o segundo momento da experiência de pesquisa: o encontro da pesquisadora com o seu problema de pesquisa do mestrado. Metodologicamente, o capítulo foi dividido em dois subcapítulos, o primeiro trará uma breve análise do anteprojeto de lei do processo estrutural e no segundo a pesquisadora apresentará suas conclusões sobre o anteprojeto, o tema da presente dissertação e fará breves reflexões de como e porque chegou até ele.

O capítulo 3 objetiva a compreensão das categorias chaves da presente pesquisa e como elas se relacionam. Além disso, busca-se verificar se a doutrina e o/ou o anteprojeto de lei dos processos estruturais oferecem técnicas para a adequada participação e representação enquanto pressupostos de acesso à justiça e se esses institutos são garantidores do ambiente dialógico indispensável à legitimidade dos processos complexos.

Metodologicamente, o capítulo foi dividido em três subcapítulos, no primeiro será apresentada a doutrina sobre o acesso à justiça, no intuito de que se compreenda o conceito mais atual do tema. No segundo o acesso à justiça será correlacionado aos processos complexos para que se compreenda em que medida a ampliação do conceito de acesso à justiça viabilizou a existência dos processos complexos nos moldes propostos pela comissão de juristas responsável pelo anteprojeto de lei do processo estrutural. E no terceiro, será apresentado como a doutrina do processo estrutural sugere que deva ser a participação e a representação para que sejam consideradas adequadas e como o tema foi tratado no anteprojeto de lei.

Por fim, no capítulo 4 será feita a análise da Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, conhecida como “ADPF das Favelas” em trâmite no Supremo Tribunal Federal, com foco na identificação de como tem se dado a participação e representação dos grupos afetados pelo litígio nesse caso concreto.

O capítulo será dividido em três partes, no subcapítulo 4.1 será apresentado uma breve análise de como tem sido a atuação do STF nos casos de processos complexos e quais as principais críticas relacionadas ao processamento desse tipo de demanda na Corte Suprema. Já o subcapítulo 4.2 será destinado à apresentação da ADPF nº 635 e à análise do caso concreto a partir da ótica da participação e da representação. Por fim, no capítulo 4.3 serão delimitas as conclusões da análise e possíveis encaminhamento.

² CERVANTES, Miguel. **O engenhoso fidalgo Dom Quixote de la Mancha**. Editora Nova Cultura. São Paulo, 2002. p.676.

CAPÍTULO 1. AQUELE QUE TRATA DA CRIAÇÃO DA UTOPIA E DOS ENCONTROS COM A REALIDADE

Nesse capítulo será narrado o primeiro momento da experiência de pesquisa: a construção da utopia e os encontros com a realidade. Metodologicamente, o capítulo foi dividido em três subcapítulos nos quais, respectivamente, serão apresentadas as personagens da narrativa, descritos os resultados do primeiro momento da pesquisa e narradas as experiências vivenciadas em razão da instituição da comissão do anteprojeto de lei do processo estrutural.

Além disso, buscando dar maior integridade entre a obra literária, o leitor e as experiências narradas, serão utilizadas como elementos de narrativa as ilustrações do artista Gustave Doré sobre a obra de Dom Quixote. Tal qual a Autora, o pintor era apaixonado por obras literárias. Ilustrou mais de cento e vinte obras, sendo uma delas dedicada ao cavaleiro da triste figura. As ilustrações expostas durante esse capítulo foram escolhidas dentro da série de 370 gravuras em metal e xilogravuras feitas para contar a obra de Cervantes.

No subcapítulo 1.1 o leitor será apresentado a duas personagens que representam a Autora em dois momentos distintos de sua pesquisa: a jovem pesquisadora e a pesquisadora. A jovem pesquisadora representará a Autora durante os primeiros contatos com o tema do processo estrutural e antes do seu encontro com a realidade.

A pesquisadora é a Autora hoje, que critica a ingenuidade da jovem pesquisadora após as vivências narradas no capítulo, mas que ao mesmo tempo acolhe sua jornada. É aquela que entende o projeto de sua pesquisa, mas que não deixa de lado a constatação da realidade. O objetivo desse subcapítulo é demonstrar que a narrativa apresentada no decorrer do capítulo será feita e criticada por vozes narrativas distintas.

No subcapítulo 1.2 será narrado o resultado da pesquisa de monografia da Autora intitulada “Litígios Estruturais: a necessidade de superação paradigmática em defesa dos direitos fundamentais”. O objetivo desse subcapítulo é apresentar as convicções doutrinárias assumidas naquele momento e como elas influenciaram na criação da utopia da Autora. Para tanto a monografia será revisitada como instrumento narrativo de recorte de espaço tempo do momento inicial da pesquisa e experiência de pesquisa, além de marcar em que ponto a doutrina sobre processos estruturais se encontrava naquele momento, para a Autora.

O capítulo 1.3 narrará o amadurecimento da jovem pesquisadora a partir de encontros. Em Dom Quixote o cavaleiro tem diversos encontros com personagens que tentam trazê-lo de volta para realidade de várias formas diferentes. Na narrativa da presente dissertação esse

contato com a realidade será contado a partir da analogia entre os encontros de Dom Quixote e os encontros da jovem pesquisadora com os personagens do romance, considerando a relação que o cavaleiro tinha com cada um deles e as experiências de pesquisa vivenciadas pela jovem pesquisadora durante seu mestrado.

Assim, as experiências vivenciadas durante os trabalhos da comissão do anteprojeto de lei do processo estrutural serão representadas a partir do encontro da jovem pesquisadora com Sancho Pança. As experiências vivenciadas durante a disciplina Garantias Processuais e Acesso à Justiça ministrada no curso de pós-graduação em Direito da Universidade de Brasília no segundo semestre de 2024 serão representadas a partir do encontro com um dos padres da história. O encontro com o relatório final do anteprojeto de lei do processo estrutural será representado pelo encontro com Dulcineia de Toboso, a amada de Dom Quixote.



D. Quixote e Sancho Pança-
Ilustração de Gustave Doré, 1863.

1.1 Que conta como surgiu a jovem pesquisadora e a pesquisadora

De certo modo, essa dissertação não será a mera apresentação de resultados de pesquisas. Aqui a jornada importa. E essa jornada, que certamente não se iniciou ou se encerrará no presente trabalho, foi e tem sido marcada pela aflição da constante tentativa de equilíbrio entre a utopia e a realidade. Mas aqui estamos no primeiro capítulo e primeiros capítulos tendem a descrever o início das narrativas, que muitas vezes são mergulhadas nas utopias.

O interesse pelo tema da representação e participação surgiu após anos de uma pesquisa que se desenvolveu em um contexto de intensas mudanças fáticas e doutrinárias acerca dos processos estruturais no Brasil. O resultado desses anos de pesquisa foram vários questionamentos. Um deles é bem pessoal.

Durante a escrita desse primeiro capítulo, essa pesquisadora buscou entender o que de Dom Quixote há nela. E por que Quixote e o que ele tem a ver com uma pesquisa sobre processo estrutural? Ora, mais fácil seria responder o que não tem a ver.

A relação da presente pesquisa com a história de Cervantes se inicia justamente com o enfrentamento e entrelaçamento constante entre utopia e realidade. Tal circunstância é enfrentada tanto por Alonso Quijano quanto por essa pesquisadora, espera-se que de formas diferentes e com fins distintos.

Diante das histórias que os livros de cavalaria traziam, Alonso Quijano criou sua própria utopia e para vive-la fez uma outra persona sua, Dom Quixote. Enquanto uma jovem estudante de Direito, há anos essa pesquisadora se viu diante daquilo que seria o seu tema de pesquisa e em um primeiro momento, fez exatamente o que Alonso Quijano fez. Leu, e como leu.

Da inquietação da mente que apenas um tema de pesquisa pode causar a um pesquisador, os próximos passos foram marcados pela imersão na doutrina que resultou no trabalho de monografia intitulado “Litígios estruturais: a necessidade de superação paradigmática em defesa dos direitos fundamentais”³. E foi aí que surgiu algo, talvez, a tal da utopia.

Nesse momento, além de uma jurista nascia também uma outra persona dessa pesquisadora, que só agora a identifica. A chamaremos de jovem pesquisadora, para diferenciá-la da pesquisadora de hoje, até porque aquela e essa, apesar de ainda guardarem muitas semelhanças, já não são mais as mesmas pessoas.

³ LIMA, Rayane Ayres. **Litígios estruturais: a necessidade de superação paradigmática em defesa dos direitos fundamentais**. 2019. Disponível em < <https://bdm.unb.br/handle/10483/25491> >. Acesso em: 23 dec. 2024.

Essa outra é alguém que, tal como Quixote⁴, tomou para si o que havia lido e assentou-se-lhe de tal modo na imaginação ser verdade, que para ela não havia história mais certa no mundo. E é isso que aqui chamaremos de síndrome de Dom Quixote, a capacidade de construir, acreditar e viver a utopia como se fosse realidade.

Em suma, tanto naquelas leituras se enfrascou, que passava as noites de claro em claro e os dias de escuro em escuro, e assim, do pouco dormir e do muito ler, se lhe secou o cérebro, de maneira que chegou a perder o juízo. Encheu-se-lhe a fantasia de tudo que achava nos livros, assim de encantamentos, como pendências, batalhas, desafios, feridas, requebros, amores, tormentas, e disparates impossíveis; e assentou-se-lhe de tal modo na imaginação ser verdade toda aquela máquina de sonhadas invenções que lia, que para ele não havia história mais certa no mundo.

Desde já a defesa de alguns pontos é necessária. O primeiro é a utilização do termo “utopia”. Certamente, enquanto estudiosos de uma ciência social e não de uma ciência exata, a doutrina que se dedica à análise de temas como a efetivação de direitos, o acesso à justiça e o processo estrutural se vê diante da difícil tarefa de pensar e teorizar, ao mesmo tempo, sobre uma realidade e um projeto de realidade.

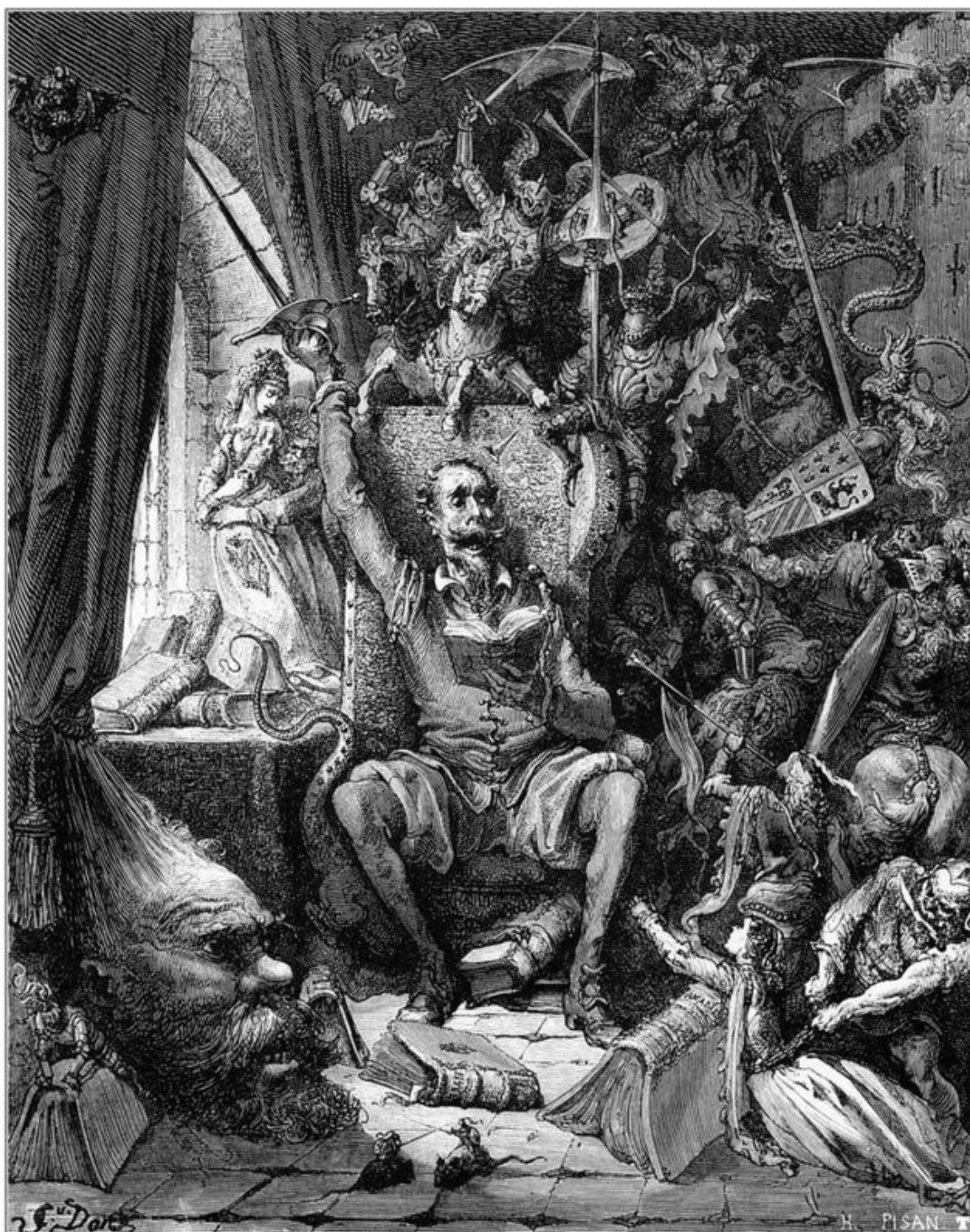
Nesse sentido, a palavra utopia é utilizada a partir de sua etimologia básica, da justaposição de dois termos gregos que significam “lugar que não existe”. E apesar de esse ser o termo escolhido para tratar de muito do que foi trazido pela doutrina, o segundo ponto a ser defendido desde já é que a utopia não é algo ruim, aqui ela assume o papel de projeto de realidade, de objetivo a ser alcançado.

Por fim, o terceiro ponto é a autoconfissão de que um dos objetivos do presente trabalho não é apenas identificar realidades, mas, inspirado na obra de Cervantes, propor o desafio de se pensar a realidade dos processos estruturais a partir da perspectiva da utopia. Por outro lado, não se olvida que se trata de um trabalho científico, razão pela qual, diferente de Quixote, haverá por parte dessa pesquisadora o compromisso de diferenciar a utopia da realidade.

Como a escolha feita foi de narrar a pesquisa e o contexto da pesquisa, conhecer a jovem pesquisadora importa, pois ela carregou dentro de si muitas certezas e, como foi aprendido pela pesquisadora no encontro com o seu padre, momento que será narrado mais adiante nesse capítulo, o caminho das certezas não é o que costuma ser percorrido por bons pesquisadores.

Não que a jovem pesquisadora não fosse alguém curiosa e questionadora, ela era. Mas talvez, seu tema de pesquisa era tão constantemente questionado pelos seus pares que ela teve que se agarrar mais às suas certezas do que as suas dúvidas. O próximo capítulo trata dessas certezas e como elas influenciaram no problema de pesquisa da presente dissertação.

⁴ CERVANTES, Miguel. **O engenhoso fidalgo Dom Quixote de la Mancha**. Editora Nova Cultura. São Paulo, 2002, p.32.



D. Quixote, na sua biblioteca – Ilustração de Gustave Doré, 1863.

1.2 Que conta o caminho percorrido pela necessidade de superação paradigmática em defesa dos direitos fundamentais

O interesse pelo tema dos litígios estruturais surgiu em 2018, durante uma aula da disciplina Cortes Supremas: justificação, funcionalidade e processo decisório interno ministrada pela professora Paula Pessoa. Na oportunidade, foi discutida a eficácia dos direitos fundamentais no Brasil a partir da análise da atuação do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Em algum momento que a memória já não mais registra, o tema foi mencionado. E foi aí que se iniciaram a pesquisa e a escrita da monografia.

Inicialmente o interesse era a compreensão da eficácia ou não dos direitos fundamentais. No entanto, a jovem pesquisadora se deparou com o tema dos litígios estruturais que muitas vezes estão diretamente relacionados a casos de violações sistemáticas de direitos fundamentais. Essa violação sistemática de direitos constitucionalmente garantidos e a exigibilidade judicial de sua eficácia passou a ser o foco da pesquisa.

Provavelmente, aconteceu com a jovem pesquisadora o que acontece com muitos que se deparam com litígios estruturais, a dificuldade de compreensão dos conceitos. É importante notar que os conceitos utilizados pela jovem pesquisadora durante toda a sua pesquisa foram delimitados nesse momento, essa delimitação estará diretamente relacionada a utopia futuramente criada, razão pela qual merece maiores detalhamentos.

A dificuldade com os conceitos veio do fato de o tratamento dos litígios estruturais muitas vezes acabar resultando na intervenção judicial na esfera da administração pública, o que causa certa confusão. Buscando diferenciar essas situações, a jovem pesquisadora foi socorrida por um artigo intitulado “levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças”, publicado em 2018 por Edilson Vitorelli. Na oportunidade o professor conceituou litígios estruturais⁵ como:

um 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.

⁵ VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. 2018. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20\(1\).pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20(1).pdf) Acesso em: 24 dez. 2024. p. 8.

Por sua vez, a categoria dos litígios irradiados⁶ representaria:

a situação em que as lesões são relevantes para a sociedade envolvida, mas ela atinge, de modo diverso e variado, diferentes subgrupos que estão envolvidos no litígio, sendo que entre eles não há uma perspectiva social comum, qualquer vínculo de solidariedade.

O professor diferenciou litígio estrutural de litígio irradiado da seguinte forma:

pode ser que o litígio irradiado ocorra em um contexto não relacionado ao funcionamento de instituições. O litígio decorrente da queima da palha da cana-de-açúcar para viabilizar sua colheita é um litígio irradiado, eis que impacta vários grupos sociais (pessoas afetadas pela fumaça, trabalhadores, municípios), mas não é um litígio estrutural, já que não envolve a reestruturação de quaisquer organizações. Reitere-se: nem todo litígio irradiado é um litígio estrutural, embora todo litígio estrutural seja um litígio irradiado.

Por fim, conceituou processo estrutural⁷ como:

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 modo como funciona, originando um litígio estrutural. Essencialmente, o processo estrutural tem como desafios: 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da 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 dos 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 a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.

Da leitura do texto a jovem pesquisado delimitou parâmetros conceituais necessários para o prosseguimento de sua pesquisa. O primeira é: nem toda a violação de direitos fundamentais é um litígio estrutural. Caracterizam-se como tal apenas os casos em que a violação de direitos fundamentais acontece de forma sistemática, de modo que apenas a reestruturação da estrutura burocrática de uma determinada instituição, pública ou privada,

⁶ VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.** 2018. Disponível em: <[https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20\(1\).pdf](https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20(1).pdf)> Acesso em: 24 dez. 2024. p. 3.

⁷ VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.** 2018. Disponível em: <[https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20\(1\).pdf](https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20(1).pdf)> Acesso em: 24 dez. 2024. p. 8.

possa cessar o contexto de violação desses direitos. A segunda é que nem todo litígio estrutural tem como direito violado um direito fundamental.

A terceira guarda significativa importância, vez que os litígios estruturais são confundidos constantemente com o controle judicial de políticas públicas. Muitas vezes a garantia de direitos fundamentais por parte do Estado se dá por meio de uma política pública, ao não efetivar adequadamente tal política ou ao omitir-se em fazê-la, o Estado acaba se tornando o ente responsável pela violação do direito fundamental.

É importante notar que nem sempre essa violação se dá de forma sistêmica e em razão do funcionamento de uma estrutura burocrática, mas nos casos que em que isso ocorrer há a caracterização do litígio estrutural. Então resta esclarecido que nem todo litígio estrutural diz respeito a um controle judicial de políticas públicas e nem todo controle judicial de políticas públicas é um litígio estrutural.

Compreendida a categoria dos litígios estruturais, importava compreender o surgimento dela. Inicialmente, esse parecia ser um problema brasileiro fruto das características próprias das relações históricas, sociais e jurídicas do país. No entanto, rapidamente foi possível verificar que apesar de existirem casos antigos de litígios estruturais no Brasil, em certa medida, essa forma intervencionista de atuação do poder judiciário foi importada do Estados Unidos.

Aqueles que se dedicam ao tema certamente conhecem o caso, mas não há como deixar de citá-lo. Para a jovem pesquisadora esse caso foi emocionante e inspirador. De muitas formas ele demonstra a beleza e as dificuldades dos litígios estruturais. O caso norte-americano *Brown v. Board of Educations of Topeka*, julgado em 1954 pela Suprema Corte dos Estados Unidos.

Esse foi o nome dado ao conjunto de cinco casos que tinham por objeto a segregação racial no sistema de escolas públicas. Em síntese, os juízes de primeira instância decidiram os casos em desfavor da comunidade negra, o que fez com que Thurgood Marshall e a NAACP Legal Defense and Education Fund, notando uma disfunção sistêmica, reunissem os casos e apelassem para a Suprema Corte.

Questionando o precedente do princípio do “separados mais iguais”, Marshall sustentou que a segregação racial nas escolas era inerentemente desigual, pois o próprio funcionamento do sistema educacional constituía uma violação sistêmica da Décima Quarta Emenda da Constituição dos Estados Unidos, que estabelece a proteção igual a todos os cidadãos.

Mesmo diante do reconhecimento da inconstitucionalidade do sistema de segregação racial nas escolas públicas, um ano após as decisões, percebeu-se que mera declaração de inconstitucionalidade não foi suficiente para que as reformas fossem alcançadas. Diante da

ineficácia da decisão, o caso foi analisado novamente pela Suprema Corte que delegou aos juízes locais a coordenação das ações necessárias a realização das mudanças estruturais⁸.

As técnicas utilizadas no julgamento ficaram conhecidas como *structural injunctions*, ordens judiciais de fazer ou não fazer que, deram início às *structural reforms* que podem ser definidas como “um modelo de adjudicação no qual o Poder Judiciário determina que autoridades políticas ou administrativas elaborem políticas públicas voltadas à cessação de violação sistêmica a direitos fundamentais.”⁹

Nas décadas seguintes as *structural injunctions* passaram a ser utilizadas em outros casos de reformas estruturais, como a reforma de prisões, instituições psiquiátricas, departamentos de polícia e sistemas públicos de habitação. Owen Fiss¹⁰ afirma que:

as medidas estruturantes tiveram um alcance tão amplo quanto os órgãos existentes no estado burocrático moderno. ¹¹ (...) as lições tiradas dos casos de dessegregação escolar passaram a ser aplicadas em outros contextos: na proteção da segurança pessoal em face de abuso policial, na garantia humanitária na prisão e hospitais psiquiátricos, na proteção do devido processo legal na administração pública e na uniformização dos gastos com os sistemas educacionais estaduais.

Nesse momento a jovem pesquisadora estava encantada. Da sua experiência, questões tão sensíveis não tinham resolução no poder judiciário, no máximo em ações individuais, mas resoluções estruturais que corrigissem injustiças históricas e que efetivasse direitos dessa forma? Isso era incrível.

Mas a jovem pesquisadora rapidamente se deparou com o fato de que a partir da década de 70, as *structural injunctions* passaram a ser alvo de severas críticas. Inicialmente elas partiram do campo político, mas acabaram chegando ao poder judiciário, que por sua vez, passou a acolhê-las. Isso porque, para garantir as reformas os juízes passaram a adotar medidas que, em muito, avançaram a esfera de decisão da Administração Pública.

Cita-se a nomeação de interventores para acompanhar a correção da instituição sob intervenção, as diversas determinações de alterações nas condições estruturais de instituições públicas, as interferências em quadros de funcionários e determinações a órgãos

⁸ MELNICK, R. Shep. **Courts and Agencies**. In MILLER, Mark C; BARNES, Jeb. (Org.) **Making Policy, Making Law: an interbranch perspective**. Washington: Georgetown University Press, 2004. p. 98.

⁹ Camila Porfiro ressalta que ainda que o termo Adjudicação em português esteja mais relacionado às relações de posse e propriedade é correto sua extensão para o sentido utilizado na língua inglesa, onde o juiz ao julgar um caso concreto aplica uma solução, entre outras possíveis, para a controvérsia em questão. PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios Estruturais – Legitimidades democrática, procedimento e efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p.25

¹⁰ FISS, OWEN. **The Forms of Justice**. Harvard Law Review, v. 93, n.1-58, nov. 1979. p.3-4.

¹¹ FISS, OWEN. **Two models of adjudication**. In: DIDIER JR. Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (Org.). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: JUSPODIVM, 2008. p. 761

governamentais de aumento de impostos para suprir os custos das medidas estruturais¹². O caso do sistema prisional americano é um bom exemplo da extensão das intervenções do judiciário.

Após a declaração da inconstitucionalidade dos sistemas prisionais de 41 estados norte-americanos, o poder judiciário nomeou interventores na administração de presídios; implementou medidas que cobriam aspectos diversos como as instalações, saneamento, comida e vestuário; ordenou a contratação de médicos, enfermeiros e nutricionistas para garantia do direito à saúde dos presos¹³; e determinou a soltura de presos encarcerados em presídios superlotados¹⁴. Além disso, houve ameaças de prisão de funcionários públicos que deixassem de atender as decisões¹⁵.

Nesse contexto, a atuação do judiciário passou a ser considerada uma interferência excessiva à organização interna da Administração Pública e graves exemplos de violação do princípio da separação de poderes. As críticas iam desde a falta de legitimidade democrática e a falta de *expertise* do judiciário até os altos gastos que envolviam as reformas estruturais¹⁶.

Uma das reações mais conservadoras foi por parte do Congresso norte-americano que:

acabou estabelecendo severas restrições às injunctions. A Prison Litigation Reform Act (PLRA), lei promulgada em 1996, impôs significativos limites aos poderes jurisdicionais e cerceou a aplicação das injunctions no sistema prisional norte-americano. A partir dessa lei apenas em último caso as cortes poderiam ordenar a liberação de presos encarcerados em presídios superlotados e adotar remédios estruturais mais invasivos.¹⁷

A partir dos anos 90, é possível averiguar a diminuição drástica na concessão de medidas estruturante. Conhecer o contexto do início do que hoje chamamos de processo estrutural causou na jovem pesquisadora um misto de sentimentos.

Se por um lado era incrível como diversas violações de direitos haviam sido corrigidas por meio das *structural injunctions*, por outro lado, começavam a aguçar sua curiosidade as primeiras reflexões relacionadas às justas críticas apontadas. O próximo passo seria

¹² FRUG, Gerald E. **The Judicial power of the purse**. The Judicial power of the purse. University of Pennsylvania Law Review, v. 126, n.4 715-794, 1978. p. 718-719.

¹³ (Cf. Mitchell v. Untreiner, 421 F. Sup. 886,899 (N.D.Fla. 1976).

¹⁴ (V. e.g., Newman v. Alabama, 683 .2d 1312, 1320-21 (11th Cir. 1982).

¹⁵ (V. e.g., EUA, Suprema Corte. Spallone v. United States, 493 U.S. 265 (1990)).

¹⁶ LANDSBERG, Brian K. **Does Prison Reform Bring Sentencing Reform? The Congress, the Courts, and the Structural Injunction**. McGeorge Law Review, v. 46, p. 719-774, 2014, p. 757. No mesmo sentido, cf. MISHKIN, Pul J. **Federal Courts as State Reformers**. Washington and Lee Law Review, v. 35, p. 949-976, 1978, passim e FRUG, Gerald E. **The Judicial power of the purse**. The Judicial power of the purse. University of Pennsylvania Law Review, v. 126, n.4 715-794, 1978. p. 718-719.

¹⁷ PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios Estruturais – Legitimidades democrática, procedimento e efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p.34

compreender como tudo isso chegou no seu país e se os resultados aqui alcançados seriam próximos à experiência norte americana.

Aconteceu então o primeiro contato com a ACP do Carvão. No Brasil, apesar do tema ter ganhado maior relevância nos últimos três ou quatro anos, o caso paradigmático que marcou o início da adoção de medidas de caráter estrutural no país foi a Ação Civil Pública ajuizada em 1993 que tem por objeto a degradação ambiental ocorrida entre 1972 e 1989 causada pela mineração na região carbonífera de Santa Catarina, e na qual buscava-se a realização e concretização de um projeto de recuperação ambiental da região afetada.

Em janeiro de 2000 foi proferida a sentença que determinou aos réus que apresentassem projetos de recuperação da região, que deveriam ser executados em três anos, sendo necessária a apresentação mensal de cronograma de etapas a serem executadas. No caso de descumprimento, foi estipulada uma multa coercitiva no intuito de tornar a decisão efetiva.

A relevância da ACP do Carvão está justamente na condução dada pelo Ministério Público e pelo poder judiciário que, ao detectarem a ocorrência de uma violação sistemática de um direito fundamental, adequaram as técnicas processuais ao objetivo do processo, a recuperação da área degradada.

Mais uma vez, a jovem pesquisadora se viu diante do potencial de realização e efetividade de direitos que a adoção de medidas estruturantes causava. No entanto, notou que diferentemente dos Estados Unidos a aplicação mais ampla e significativa dessas medidas não ocorreu no Brasil. O avanço da pesquisa demonstrou que muito disso se deu em razão da forma débil que o Estado brasileiro e seu poder judiciário lidam com direitos fundamentais, que costumam ser o objeto de litígios estruturais.

Nesse sentido, compreender o cenário brasileiro importava para a adequada análise do porquê e como litígios estruturais são conduzidos pelo poder judiciário. E nesse cenário três características se destacam: a desigualdade social, o período de ditadura militar e a recente redemocratização.

A desigualdade social possui diversos conceitos, mas utilizaremos o conceito de Salgado¹⁸ que a afirma enquanto um produto da interação entre sujeitos sociais, frente à desigualdade de oportunidades que culminam em relações de poder. Para esse autor, o processo de diferenciação entre esses indivíduos produz classes ou estratos, nas quais as capacidades e oportunidades determinam a mobilidade social ascendente ou descendente de um indivíduo.

¹⁸ SALGADO, Jorge. **Las desigualdades desde una perspectiva de complejidad: hacia un epistemología teórico-normativa del conflicto social**. Revista de Paz y Conflictos, Madrid, n. 2. p.44-58, 2010.

Países com histórias mais antigas costumam justificar suas desigualdades sociais a partir do setor privado, mas para Carlos Gouvêa¹⁹, no caso do Brasil, além da atuação do setor privado, há que se destacar o próprio Estado como fonte de desigualdade. O autor defende que no caso brasileiro, não houve formação de classes sociais, mas sim uma sociedade com uma profunda separação entre um estamento superior e o restante.

O resultado dessa separação foi uma concentração desproporcional de recursos políticos e econômicos nas mãos de um grupo pequeno e específico que fez com que as transformações jurídicas, que em outros países resultaram em momentos revolucionários, tivessem pouca expressividade no Brasil. Assim, o país segue em destaque nos rankings sobre desigualdade social, ainda que figure entre os países com um dos maiores PIBs do mundo²⁰.

Essa marca de desigualdade influencia na forma como o país trata direitos fundamentais, pois não há o interesse da elite em garanti-los para o restante da população. Por outro lado, essa população não tem a educação necessária e o poder econômico e político para impulsionar e lutar pela garantia dos próprios direitos.

Outro fator importante para compreender o cenário brasileiro é o período de ditadura militar que durou de 1964 a 1985. A relação do período ditatorial com os direitos fundamentais variava apenas entre restrição ou suspensão. O direito passou a ter como único objetivo a consolidação do regime militar no poder.

O governo ditador outorgou sua própria Constituição em 1967, na qual direitos individuais tais como a vida, liberdade, segurança e a livre manifestação de pensamento foram falsamente assegurados, já a possibilidade de perda dos direitos civis e responsabilização penal e civil foi expressamente previsto²¹. O resultado de anos sem poder lutar por seus direitos foi a considerável alienação da população.

Por fim, cabe entender como o período da redemocratização não trouxe os resultados esperados do ponto de vista dos direitos fundamentais, pois não houve a esperada diminuição da desigualdade social. Uma das teorias políticas que explica a redemocratização em países da América Latina é conhecida como o “pacto das elites”⁴⁸ nela são descritos os três momentos da redemocratização: militar, político e econômico.

No militar, destacam-se os acordos políticos feitos entre o governo e as elites políticas, etapa que se finaliza com as elites políticas excluindo os militares do poder. No momento político, as elites políticas organizam o sistema político partidário, eleitoral e mecanismos de

¹⁹ GOUVÊA, Carlos. *Direitos Sociais contra os Pobres*. 2011

²⁰ FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: A formação do Patronato Político Brasileiro**. Globo, 1975.

²¹ CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito Geral e Brasil**. 9 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p.544

negociação dos conflitos. No momento econômico, ocorrem as reais transformações políticas que devem resultar na diminuição da desigualdade social.

Ao analisar essa teoria Carlos Gouvêa²² demonstra que o processo de redemocratização brasileira passou pelo momento militar e político, mas que o momento econômico, que seria responsável pelas mudanças sociais, não ocorreu em razão da manutenção do poder do Estado brasileiro nas mãos da mesma elite.

Nada obstante essa realidade, ao menos com relação a reorganização do Estado, pode-se dizer que o momento político foi proveitoso, pois em 1º de fevereiro de 1987 foi instituída a Assembleia Nacional Constituinte que propiciou um debate de conteúdo constitucional sem precedentes na história brasileira.

Em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a atual Constituição Federal com a promessa de promoção da democracia e ampliação dos direitos e garantias individuais e sociais. O texto é marcado pelo aumento na juridificação garantidora das liberdades, na constitucionalização das relações privadas, e na promoção da ideia de justiça social a ser assegurada pelo Estado por meio de políticas que garantam a igualdade formal entre os brasileiros.

Nesse sentido, o artigo 3º é bem claro ao estabelecer como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos.

No entanto, é preciso lembrar que as mudanças sociais necessárias para que esses direitos fossem garantidos não aconteceu. A mesma elite seguiu nos espaços de poder da nação. Com a bela Constituição democrática em mãos essa elite conseguiu, em um primeiro momento, acalmar os anseios populares, mas rapidamente se mobilizou para impedir a eficácia e aplicabilidade das normas garantidoras de direitos fundamentais. E como isso foi feito? Em parte, por meio do poder judiciário.

Todo esse contexto foi necessário para a pesquisadora responder o primeiro problema de pesquisa da sua monografia: o poder judiciário pode intervir em situações de violação sistemática de direitos fundamentais que envolvam ações ou omissões de administrações públicas ou privadas?

O que se verificou foi a existência de um complexo cenário político e social que na prática se utilizava do poder judiciário para garantir a ineficácia das normas fundamentais. Nos anos seguintes à promulgação da Constituição, a maior parte da doutrina, aqui representada por

²² GOUVÊA, Carlos. **Direitos Sociais contra os Pobres**. 2011.

José Afonso da Silva²³, atribuía carácter meramente programático aos direitos fundamentais, ou seja, os entendia como objetivos a serem perseguidos pela Administração Pública, sem ser necessário que se especificasse o modo como seriam alcançados. Sob a alegação de baixa densidade normativa, defendia-se a impossibilidade de exigibilidade pela via jurisdicional.

Obviamente, essa interpretação prejudicou a tutela jurisdicional dos direitos fundamentais, principalmente os sociais, que diante da negativa de sua eficácia nos Tribunais, tinham sua efetividade garantida (ou não) pela Administração Pública²⁴. Com o passar dos anos, diante do descumprimento da própria Constituição, doutrina e jurisprudência passaram a conferir aplicabilidade direta e eficácia imediata aos direitos sociais, de forma que a exigibilidade pela via judicial passou a ser possível.

No momento da escrita daquele trabalho conclui-se que sim, o poder judiciário não só poderia intervir, como deveria, sendo a defesa de direitos fundamentais uma das razões de ser do poder judiciário, que teria competência para exercer tal papel institucional segundo a própria Constituição Federal. Por tal razão, defendeu-se que o termo correto sequer seria “intervenção” do poder judiciário, mas sim, “atuação”.

Defendeu-se ainda que os debates sobre a exigibilidade judicial de direitos fundamentais, e, por consequência sua eficácia e aplicabilidade, encontravam-se atrasados. Isso porque apesar de haver o reconhecimento, tanto da doutrina quanto da jurisprudência, quanto a exigibilidade judicial desses direitos, quando se tratava de violações sistemáticas, ou seja, de litígios estruturais, a atuação do poder judiciário seguia sendo questionada.

Tal qual feito naquele momento, importa reafirmar que ainda que seja possível tecer críticas ao modelo programático adotado pela Constituição, fato é que esses direitos têm aplicabilidade direta, eficácia imediata e são passíveis de exigibilidade no judiciário.

Diante do questionamento sobre a atuação do poder judiciário em litígios estruturais, o

²³ José Afonso da Silva defendia a eficácia limitada dos direitos sociais, em razão da vagueza de seus enunciados linguísticos. Em suas palavras: “A eficácia e aplicabilidade das normas que contêm os direitos fundamentais dependem muito de seu enunciado, pois se trata de assunto que está em função do Direito positivo. A Constituição é expressa sobre o assunto, quando estatui que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Mas certo é que isso não resolve todas as questões, porque a Constituição mesma faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais, enquadrados de direitos fundamentais. Por regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto as que definem os direitos econômicos e sociais tendem a sê-lo também na Constituição vigente, mas algumas, especialmente as que mencionam uma lei integradora, são de eficácia limitada, de princípios programáticos e de aplicabilidade indireta, mas são tão jurídicas como as outras e exercem relevante função, porque, quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia mais ampla, mais se tornam garantias de democracia e do efetivo exercício dos demais direitos fundamentais.” SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2000. p.163-164.

²⁴ A afirmação é de SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 374.

segundo problema de pesquisa da monografia não poderia deixar de ser responder as principais críticas contra a atuação judicial em casos de litígios estruturais.

Ao tratar da efetivação de direitos fundamentais, o professor norte-americano David Landau²⁵ entende existirem quatro meios para garantir judicialmente a efetivação dos direitos fundamentais: (i) ações individuais; (ii) injunções proibitivas; (iii) determinações fracas de políticas públicas; e (iii) decisões estruturais.

As críticas sobre a atuação do poder judiciário em casos de litígios estruturais costumam estar relacionadas a quatro aspectos: (i) falta de legitimidade democrática do poder judiciário; (ii) violação ao princípio da separação de poderes; (iii) falta de expertise e capacidade institucional; e (iv) efeitos antidemocráticos do ativismo judicial²⁶.

De forma sintetizada, quanto a argumentação de falta de legitimidade democrática, defendeu-se o apontado por Garavito²⁷. Essa crítica parte de uma concepção idealizada e limitada de democracia, o arranjo institucional adequado deve ser dinâmico sendo dever constitucional de todos os poderes a garantia de direitos fundamentais.

Quanto a violação ao princípio da separação de poderes entendeu-se no mesmo sentido afirmado por Owen Fiss²⁸, a atuação do judiciário não cria uma tensão intervencionista entre os Poderes, mas permite o efetivo cumprimento de normas constitucionais.

Quanto a dificuldade da implementação da reinterpretação do paradigma da Separação de Poderes, sem fetichismos institucionais²⁹ e para amenizar as possíveis tensões entre os poderes, defendeu-se a necessidade de estabelecimento de ambientes de diálogos com a participação dos poderes envolvidos no litígio³⁰.

Respondeu-se a crítica de suposta capacidade institucional do poder judiciário, reconhecendo sua validade. No entanto ressaltou-se que admitir as limitações não significa se utilizar delas para inviabilizar a atuação. No ponto, Garavito destaca que embora o judiciário, não seja a instância ideal ou possua as ferramentas necessárias, em muitos casos aparece como o único órgão do Estado com a independência e poder suficiente para solucionar os bloqueios

²⁵ LANDAU, David. **The Reality of Social Rights Enforcement**. Harvard International Law Journal, v. 53, n.1, p. 190-247, 2012. p. 201

²⁶ PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios Estruturais – Legitimidades democrática, procedimento e efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

²⁷ RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; Franco, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: como la corte constitucional transformo el desplazamiento forzado** em Colombia. Bogotá: centros de estudio de Derecho, Justicia y Sociedad, Desjusticia, 2010. p. 37.

²⁸ FISS, OWEN. **The civil rights injunctions**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

²⁹ SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 306.

³⁰ PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios Estruturais – Legitimidades democrática, procedimento e efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

institucionais³¹.

Por fim, quanto aos efeitos antidemocráticos defendeu-se que a discussão no judiciário traz a publicização da questão que gera a mobilização de diversos setores da sociedade e do próprio governo para solucionar o conflito. De modo que a participação social ocorre por meio dos mecanismos disponibilizados pelo próprio poder judiciário. Nesse sentido, deu-se voz ao defendido por Garavito que propõe que as ações estruturais promovem a democracia justamente por fazer florescer o debate público e controle social sobre órgãos públicos³².

Após encontrar uma saída doutrinária para cada uma das críticas feitas, a jovem pesquisadora, muito convicta do que estava defendendo, concluiu que era necessário superar o “se” para que fosse possível a discussão do “como” deve ser a atuação do judiciário nos casos de violação sistêmica de direitos fundamentais. Ou seja, era necessário partir para o debate de qual seria o procedimento adequado para o tratamento judicial dos litígios estruturais cuja violação era um direito fundamental.

Apresentou-se então o terceiro problema de pesquisa, além do poder judiciário poder atuar em casos de violação sistemática de direitos, a verdade é que há muito tempo os litígios estruturais já vinham recebendo tratamento judicial. Seria esse tratamento adequado?

No ponto, foi verificado pela jovem pesquisadora que grande parte das críticas sobre a atuação do poder judiciário tinham relação com tratamento judicial desses litígios por meio do processo aos moldes clássicos, dentre elas cita-se a tecida por Sérgio Arenhart³³, que apesar de ser direcionada ao controle judicial de políticas públicas também se aplica aos litígios estruturais:

na prática atual, o controle jurisdicional de políticas públicas é tratado com pueril irresponsabilidade. Irresponsabilidade não porque os juízes que atuam nesses processos ajam de modo incorreto, mas porque os instrumentos processuais empregados para esse controle são manifestamente inadequados. De fato, tanto demandas individuais, quanto o processo coletivo brasileiro atual, mostram-se flagrantemente insuficientes para dar vazão às necessidades de uma discussão jurisdicional minimamente satisfatória de políticas públicas.

Essa inadequação processual faz com que a atuação judicial, na prática, restrinja o acesso à justiça, aumente significativamente número de processos em tramitação, aumente a

³¹ RODRIGUEZ-GARAVITO, César; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: como la corte constitucional transformo el desplazamiento forzado** em Colombia. Bogotá: centros de estudio de Derecho, Justicia y Sociedad, Desjusticia, 2010. p.39.

³² RODRIGUEZ-GARAVITO, César; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: como la corte constitucional transformo el desplazamiento forzado** em Colombia. Bogotá: centros de estudio de Derecho, Justicia y Sociedad, Desjusticia, 2010. p. 18.

³³ ARENHART, Sérgio; *Decisões estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro*. Revista Processo. Vol. 225. 2013. p. 02.

desigualdade e gere inúmeros prejuízos ao próprio Estado.

O processo clássico é pensado para responder a controvérsias privadas que ocorrem entre autor e réu, com contraposição de dois interesses muito claros e definidos e com clara oposição entre si. Essa inadequação foi analisada sob a perspectiva da teoria desenvolvida por Abram Chays³⁴ em seu trabalho “*The Role of the Judge in Public Law Litigation*”, no qual o autor identifica cinco características do processo clássico que merecem atenção para a presente discussão: (i) bipolarização; (ii) preocupação retrospectiva, (iii) interdependência entre direito e remédio, (iv) atuação episódica; (v) controle das partes sobre o processo³⁵.

Essa característica do processo clássico não se amolda às necessidades específicas dos litígios estruturais. Sérgio Arenhart³⁶ destaca que esse tipo de problema complexo requer:

uma amplitude muito maior do que a lógica bipolar dos processos comumente utilizados no Brasil. Exige a possibilidade de participação da sociedade, bem como a ampliação da latitude de cognição judicial, de modo a permitir que o Judiciário tome contato com todo o problema, sob suas várias perspectivas.

Além disso, a inadequação do processo aos moldes clássicos também se estende aos processos coletivos, pois esses seguem aplicando a lógica bipolar das partes do processo individual, isso faz com que haja a redução de relações sociais complexa em um simplista esquema binário de interesses. A tutela judicial, por sua vez, mantém-se essencialmente episódica e retrospectiva. Arenhart³⁷ faz uma excelente crítica quanto à manutenção das características do processo individual no processo coletivo:

substancialmente, a tutela coletiva brasileira, grosso modo, pode ser resumida em um processo “individual”, no qual o autor da demanda se legitima à proteção de interesses de terceiros ou de toda coletividade. Em verdade, a tutela coletiva nacional não é, a rigor, uma técnica que permite à coletividade expressar sua vontade ou seus interesses. Ao contrário, o que ela faz é autorizar alguns entes a, dizendo-se porta-voz de uma coletividade, defender os interesses desta. Essa proteção, porém, faz-se exatamente do mesmo modo como se realiza a proteção de interesses individuais. Os instrumentos processuais são os mesmos, as técnicas são as mesmas e mesmo o procedimento desenhado é, substancialmente, o mesmo que é empregado para a tutela de interesses individuais em sentido estrito. E, mais grave, mesmo a dita “representação” feita pelo legitimado para a tutela coletiva é mais aparente do que real.

Nesse contexto, uma vez que o foco do processo estrutural é cessar a violação

³⁴ CHAYES, Abram. **The Role of the Judge in Public Law Litigation**. Harvard Law Review. Vol 89, n. 7, 1976.

³⁵ Ainda que a análise do autor diga respeito ao sistema anglo-americano, as características ressaltadas por ele se amoldam em grande parte ao Processo Civil Brasileiro.

³⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Disponível em: <<http://revistadeprocessocomparado.com.br/wp-content/uploads/2016/01/ARENHART-Sergio-Artigo-Deciso-es-estruturais.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2019.p. 7.

³⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Disponível em: <<http://revistadeprocessocomparado.com.br/wp-content/uploads/2016/01/ARENHART-Sergio-Artigo-Deciso-es-estruturais.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2019.p. 4.

sistemática de direitos, a jovem pesquisadora constatou que o procedimento adequado necessariamente deveria observar as características da violação, no intuito de adotar medidas que contemplassem sua complexidade e evitasse seus efeitos.

Nesse sentido, Ferraro³⁸ expõe como principais características da violação: (i) o fato de serem dinâmicas e estarem em curso; (ii) nesses casos o infrator põe-se como uma abstração, não importando sua identificação, e as partes afetadas são grupos; (iii) o foco da preocupação não são condutas específicas que inobservam direitos, mas o próprio contexto em que acontecem; (iv) não ganha relevância a averiguação de intenções e culpa para configurar a violação dos direitos; (v) existe uma relação, que se prolonga no tempo, de dependência ou compulsoriedade entre as vítimas e as instituições; (vi) a causalidade é complexa.

Desse modo, concordando veementemente com tudo o que havia lido, a jovem pesquisadora concluiu pela defesa do processo estrutural como procedimento adequado para o tratamento dos litígios estruturais cuja violação era um direito fundamental³⁹, em suas palavras:

A utilização do processo aos moldes clássicos para aos litígios estruturais é um desserviço do Judiciário que tem causado diversos problemas. Ressaltou-se o dispersamento de poder dos grupos sociais e das instituições, que por meio da tutela adequada poderiam estar se engajando em prol de uma efetiva mudança social. A quebra da isonomia, no primeiro sentido é relacionada ao fato de que no Brasil o acesso à justiça é inversamente proporcional a hipossuficiência econômica e cultural do individual de forma que o judiciário tem garantido que não necessariamente quem mais precisa será beneficiado; e no segundo sentido trata-se de uma quebra de isonomia mais prática, através da alteração nas filas de creches e hospitais e a superlotação dessas unidades. Diante de tantos malefícios fica evidente a necessidade de superação do paradigma do processo aos moldes clássico e o desenvolvimento de um procedimento que responda adequadamente às complexidades e às necessidades dos litígios estruturais.

A esse adequado procedimento chama-se de Processo Estrutural sobre o qual a doutrina tem discutido amplamente. Aqui se defendeu que esse procedimento precisa partir de uma construção interativa; com adequada representação; com certo nível de flexibilidade; focando nos resultados; e correndo em total transparência e publicidade. Não era objetivo desse trabalho desenvolver um modelo de Processo Estrutural, mas buscou-se demonstrar a quão necessária e urgente é essa elaboração.

Ainda que não fosse o objetivo desenvolver um modelo de Processo Estrutural, entende-se que o modelo pautado na flexibilização dos procedimentos com técnicas processuais construídas caso a caso, também não se amolda às necessidades do litígio estrutural brasileiro, vez que há de se reconhecer o histórico autoritário do poder judiciário, de forma que um procedimento pré-estabelecido é uma proteção necessária às partes tanto com relação ao julgador quanto na relação entre si. Portanto, a flexibilidade do processo estrutural deve ser na justa proporção entre as necessidades dos litígios estruturais e a observação do princípio do devido processo legal e o princípio da segurança jurídica.

³⁸ FERRARO, Marcela Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo estrutural**. 2015. p.14.

³⁹ LIMA, Rayane Ayres, **Litígios estruturais: a necessidade de superação paradigmática em defesa dos direitos fundamentais**, 2019. Disponível em < <https://bdm.unb.br/handle/10483/25491>>. Acesso em: 24 dec. 2024. p. 86-88.

Quanto à atuação do juiz, entendeu-se que inicialmente o processo estrutural deve ser pautado em uma atuação mais fraca, privilegiando-se o modelo dialógico de atuação no qual cabe ao magistrado o chamamento das partes ao debate com o intuito de que a decisão estrutural seja uma construção conjunta.

Porém a complexidade desses litígios exige uma prestação judicial que atue na medida em que a cessação da violação do direito ocorre ou não. Se houver resistência em dar efetividade à decisão estruturante, uma vez que a razão de ser do processo estrutural é a proteção do direito fundamental em questão, o juiz tem o dever de adotar um posicionamento mais forte e impositivo.

A tratativa de litígios estruturais é realmente uma questão sensível, pois envolve problemas policêntricos, imbricação de interesses, causalidade complexa, embate entre instituições que compõe o Estado e o fato de ainda não existir um procedimento adequado para lidar com eles. A discussão desenvolvida aqui tem como foco central o reconhecimento de que é preciso agir. A Constituição foi promulgada há mais de trinta anos, a defesa de direitos fundamentais precisa ser institucionalizada pelo Estado no mínimo na mesma proporção das violações que por ele são causadas.

A omissão na efetivação desses direitos impõe ao Judiciário um dever de controle efetivo diante do papel que lhe foi constitucionalmente garantido: o de proteção da Constituição como principal instrumento de defesa social que ganha vida na justa medida da concretização das suas normas. Não há como se falar em Estado Democrático de Direito sem ampla defesa das minorias, ainda que no caso essas estejam sendo assim chamadas não por questões numéricas, já que são a esmagadora maioria do país, mas sim por estarem sendo sistemática privadas de seus direitos com intuito de garantir a manutenção de privilégios da, aí sim, minoria numérica, que se torna maioria no processo de tomada de decisão política em razão da concentração de poder que tem nas mãos.

O preço da omissão do Judiciário é a não efetivação da Constituição. Não há sociedade justa sem dignidade da pessoa humana e não há outro caminho para concretização dessa dignidade que não seja pela garantia dos direitos fundamentais. Espera-se que sempre haja a superação dos paradigmas que não se prestem ao fortalecimento de uma sociedade plural, fraterna e democrática.

E assim, muito certa de que o poder judiciário era o ambiente adequado para tratamento dos litígios estruturais e que o processo estrutural era a resposta para o questionamento sobre o procedimento adequado a jovem pesquisadora apresentou sua monografia, que trabalha de forma mais detalhada todos os pontos apresentados até aqui.

A utopia estava posta e a jovem pesquisadora estava pronta para sua próxima jornada chamada mestrado acadêmico. Foi então que decidiu montar seu Rocinante, o tal do projeto de pesquisa, e conquistar novos horizontes determinada a analisar um caso concreto que confirmasse tudo o que ela havia pensado ser a realidade.

E tal como Quixote⁴⁰ a jovem pesquisadora partiu com objetivo de sem-razões endireitar, injustiças reprimir e abusos melhorar:

Concluídos, pois, todos estes arranjos, não quis retardar mais o pôr em efeito o seu pensamento, estimulando-o a lembrança da falta que estava já fazendo ao mundo a

⁴⁰ CERVANTES, Miguel. **O engenhoso fidalgo Dom Quixote de la Mancha**. Editora Nova Cultura. São Paulo, 2002, p.34.

sua tardança, segundo eram os agravos que pensava desfazer, sem-razões que endireitar, injustiças que reprimir, abusos que melhorar, e dívidas que satisfazer. E assim, sem a ninguém dar parte de sua intenção, e sem que ninguém o visse, uma manhã antes do dia, que era um dos encalmados de julho, apercebeu-se de todas as suas armas, montou-se no Rocinante, posta a sua celada feita à pressa, abraçou a sua adarga, empunhou a lança, e pela porta furtada de um pátio se lançou ao campo, com grandíssimo contentamento e alvoroço, de ver com que felicidade dava princípio ao seu bom desejo.



“Indo, pois, caminhando o nosso flamante aventureiro, ia falando consigo mesmo” – Ilustração de Gustave Doré, 1863.

1.3 Que conta dos encontros com a realidade

Após enfrentar a árdua missão de conseguir aprovação para cursar o mestrado, a jovem pesquisadora, iniciou suas aulas em matérias que não necessariamente tinham a ver com seu tema de pesquisa. Depois de um primeiro ano debatendo outros debates, de maneira absolutamente inesperada, no segundo ano de seu curso a jovem pesquisadora teve seu encontro com o padre, com Sancho Pança e com a Dulcinéia de Toboso de sua jornada.

Não importa para essa dissertação o aprofundamento nesses personagens, Cervantes já fez um brilhante trabalho na descrição de suas personalidades e de suas histórias, portanto será apresentado o mínimo para que seja possível a compreensão das comparações feitas.

1.3.1 Que conta do encontro com Sancho Pança: a Comissão do Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil

Começamos esse momento da narrativa pelo encontro com Sancho Pança. Lá em Dom Quixote, Sancho é o fiel escudeiro do cavaleiro da triste figura, é a voz que sussurra a realidade nos ouvidos de seu amo, no entanto, também é aquele que no decorrer da história acaba aceitando participar dos delírios quixotescos. Aqui, Sancho será o trabalho realizado pela comissão instituída para elaborar o anteprojeto de lei do processo estrutural no Brasil.

Durante a primeira reunião de orientação ocorrida no segundo ano de seu mestrado a jovem pesquisadora foi avisada por sua orientadora, Professora Dra. Daniela Marques, que seria instituída uma comissão de juristas para tratar do anteprojeto de lei do processo estrutural.

A reação só poderia ser uma mistura de incredulidade com uma alta dose de entusiasmo. Sim, o tema do processo estrutural já havia avançado consideravelmente tanto no que diz respeito a produção acadêmica quanto na sua identificação por aqueles que tinham contato com o direito. Apesar de não ser uma unanimidade, cada vez mais, os juristas ao seu redor a questionavam menos o que eram processos estruturais quando a jovem pesquisadora dizia qual era o seu objeto de pesquisa. De certo modo, havia ocorrido a “popularização do tema”.

No entanto, a grande verdade é que essa popularização não era uma realidade tão palpável na Universidade de Brasília. Interpretando o fato da instituição da comissão a partir de sua própria realidade, a jovem pesquisadora ficou ainda mais incrédula.

Considerando todas as dificuldades que ela havia identificado em sua monografia e aquelas que foram apresentadas nos anos seguintes pelos doutrinadores que estudavam, pesquisavam e escreviam sobre o tema, apesar dos consideráveis avanços, ela jamais apostaria que no ano de 2024 a normatização do processo estrutural estaria tão próxima.

O sentimento que sucedeu o misto de incredulidade e entusiasmos foi o de se sentir extremamente sortuda por estar justamente ali, no último ano de seu mestrado, prestes a iniciar a escrita de sua dissertação, quando lhe foi dada a oportunidade de acompanhar o nascimento do processo estrutural como norma. Naquele ponto, já totalizava seis anos que essa era a defesa

acadêmica da jovem pesquisadora. Desacostumada a contar com a sorte, dessa vez essa não lhe falhara. E ela mal sabia o que ainda estava por vir.

E assim aconteceu, no dia 04 de março de 2024 foi publicada o Ato nº 03/2024⁴¹ do Presidente do Senado, Senador Rodrigo Pacheco, que instituiu comissão de juristas com a finalidade de apresentar no prazo de 180 dias o anteprojeto de Lei do Processo Estrutural.

O primeiro ponto positivo a ser ressaltado é a publicidade e organização dada aos trabalhos realizados pela comissão o que possibilitou o constante acompanhamento por parte da sociedade civil, dos órgãos que compõem o sistema de justiça, da academia e de todos aqueles que são interessados pelo tema.

No ponto, cabe ressaltar que a visita ao site do Senado Federal⁴² é de grande valia para a compressão do resultado dos trabalhos da comissão, pois lá estão detalhados todos os atos, pareceres e links dos vídeos das audiências públicas realizadas.

E foi do acompanhamento dessa página que surgiu o primeiro objeto de reflexão da jovem pesquisadora, a composição da comissão⁴³. Foram nomeados vinte e cinco membros. Os trabalhos seriam conduzidos pelo Presidente Augusto Aras, pelo Vice-presidente Marcelo Navarro Ribeiro Dantas e pelo Relator Edilson Vitorelli.

Imaginou-se as diversas razões pelas quais cada um deles foi nomeado, mas, em uma primeira análise, a bem da verdade é que a grande parte daqueles nomes eram desconhecidos pela jovem pesquisadora sob a ótica dos processos estruturais.

Obviamente tratava-se de pessoas com notório saber jurídico, qualificadas em suas profissões e pesquisas. No entanto, considerando a experiência dos anos anteriores de contato constante com a resistência e até a falta de conhecimento de muitos juristas, a jovem pesquisadora não pode deixar de se questionar o que e o quanto do tema aqueles membros de fato conheciam para ocuparem o espaço de responsabilidade que ocuparam.

Talvez esse tenha sido o primeiro grande enfrentamento de realidade da jovem pesquisadora, que em sua ingenuidade, sempre acreditou que a normatização do processo estrutural seria realizada por entendedores do tema.

⁴¹ Ato nº 03/2024 do Presidente do Senado. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9628899&ts=1733395143047&disposition=inline>>. Acesso em: 29 dec. 2024.

⁴² Página do Senado Federal dedicada ao registro dos trabalhos da Comissão de Juristas responsável pela elaboração do Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>>. Acesso em: 29 dec. 2024.

⁴³ Membros da Comissão elaboração do Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/composicao>>. Acesso em: 29 dec. 2024.

Por outro lado, houve um sincero alívio ao ver alguns nomes que eram velhos conhecidos das páginas e páginas lidas sobre litígios e processos estruturais. A nomeação de membros como Sérgio Arenhart e Edilson Vitorelli, e de outros que eram estudiosos do tema, foi um grande acerto dos idealizadores do anteprojeto de lei. Para a jovem pesquisadora, considerando a trajetória profissional e a produção acadêmica desse grupo específico, ao final, o anteprojeto estava em boas mãos.

No dia 13 de junho de 2024, ocorreu a primeira reunião da comissão na qual foram aprovados o cronograma de trabalho e o regulamento interno. Já no dia 17 de junho de 2024, ocorreu a segunda reunião na qual foi aprovado o Requerimento nº 1/2024 – CJPRESTR, em favor da realização de três audiências públicas agendadas para ocorrerem nos dias 22/08/24, 29/08/24 e 12/09/24. Além disso, foi apresentada pelo Relator uma breve síntese dos principais pontos a serem considerados durante o processo de elaboração do anteprojeto.

E foi nesse contexto, que as engrenagens dos trabalhos feitos pela comissão giraram de maneira extraordinária as engrenagens da experiência de pesquisa da jovem pesquisadora. Esperando apenas acompanhar tudo pela divulgação das audiências públicas na internet, e já estando satisfeita por ocupar esse lugar, ela foi novamente surpreendida pela tal da sorte, que claramente passou a acompanhá-la desde aquela primeira reunião do ano com sua orientadora.

Informando ter sido convidada para representar a Universidade de Brasília na primeira audiência pública que ocorreria no Senado Federal, a orientadora lhe fez o convite para que se juntasse a ela e a Professora Dra. Paula Pessoa na liderança do grupo Processo Civil e Acesso à Justiça (GEPC/UnB) durante o mês seguinte. O objetivo do grupo seria a elaboração de uma manifestação que seria apresentada na audiência civil pública.

Honrada, e ainda não acreditando que tudo aquilo estava de fato acontecendo, não havia outra resposta possível se não o sim. No entanto, o momento de deslumbramento rapidamente passou. Quando a jovem pesquisadora caiu em si quanto a responsabilidade assumida, o receio por participar de algo tão significativo e tão público a invadiu.

Ora, mas também não era para tanto. Acalmando-se, ela logo caiu em si, afinal de contas era apenas uma participação em uma manifestação e não uma nomeação como membro da comissão. Além disso, era a oportunidade de finalmente contribuir com o tema para além das páginas já escritas e pequenos debates com um ou outro jurista.

Munida do conhecimento que havia acumulado até ali e da genuína vontade de combater a violação sistemática de direitos, a jovem pesquisadora começou a analisar o que já havia sido produzido pela comissão de juristas responsável pelo anteprojeto de lei do processo estrutural.

O documento mais importante disponibilizado naquele momento era o plano de trabalho⁴⁴ apresentado pelo Relator Edilson Vitorelli na segunda reunião da comissão.

Em uma apresentação extremamente objetiva, o Relator destacou sete pontos que deveriam ser considerados durante o processo de elaboração do anteprojeto de Lei. O ponto 1 tratava do escopo geral do projeto que objetivava um texto curto, com operação conjunta com o Código de Processo Civil, com a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, além do aproveitamento de dispositivos específicos dos PLs 5.139/09, 8.058/2014 e 1.641/21, que fossem relacionados ao contexto do processo estrutural.

O ponto 2 tratava do âmbito de aplicação. Foi sugerido que o processo estrutural deveria ser primordialmente uma ação civil pública, com aplicação a ADPFs de caráter estrutural. Além disso, foi elaborado o questionamento sobre a exposição de um conjunto de características que permitiriam a identificação de um processo estrutural ou se seria estabelecido um conceito. Por fim, houve o destaque da utilização de Princípios no trato dos processos estruturais.

No ponto 3 foi destacada a importância dos diálogos e formação de consensos. Nesse sentido, no processo estrutural deveria ser estimulada a construção compartilhada de soluções para litígios complexos. Também mereceriam estímulos os métodos consensuais e extrajudiciais de soluções de conflitos e a cooperação e negociação processual.

No ponto 4 trabalhou-se a importância da participação e transparência. Foi sugerido a adoção de técnicas processuais para ampliação da participação de entidade que intervenham na solução do conflito, ainda que não fossem partes do processo; de técnicas processuais para a participação dos subgrupos impactados: audiências públicas, reuniões setoriais e técnicas; de técnicas de ampliação da transparência; de estratégias para o tratamento isonômico dos indivíduos pertencentes ao grupo; e de atuação de agências reguladoras e órgãos técnicos.

O ponto 5 trouxe os aspectos procedimentais a serem aplicados em processos estruturais: possibilidade de que a natureza estrutural da demanda fosse apontada por qualquer sujeito processual; flexibilização procedimental, de acordo com as características do conflito; atuação institucional do Poder Judiciário em apoio ao juiz da causa (incluindo centros de inteligência, núcleos de cooperação, coordenadorias e órgãos similares); incentivos à atuação jurisdicional; e mecanismos de suporte à apreciação dos aspectos técnicos do conflito.

No ponto 6 o Relator trouxe sua sugestão de aspectos relevantes na fase decisória do processo estrutural. Foi definida como meta geral a necessidade de elaboração de um plano de

⁴⁴ Plano de Trabalho da Comissão elaboração do Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/804d250d-90ff-4a4a-a354-6c45b9968c9d>>. Acesso em: 29 dec. 2024.

endereço da controvérsia, com metas específicas, indicadores aferíveis e responsáveis claros. Deveriam ser apresentados cronogramas de prestação de contas e revisão do plano. As decisões deveriam ser minimalistas, sendo deixado espaço para o consenso. Quando necessário, deveriam ser adotadas decisões escalonadas, com a especificação progressiva das medidas a serem adotadas. Além disso, deveria ser esclarecido o regime de estabilidade.

Já o ponto 7 tratou da fase de implementação do processo estrutural oportunidade em que foi sugerida a adoção de técnicas de acompanhamento e de revisão do plano; a cooperação com órgãos técnicos não jurisdicionais; o estímulo ao consenso nas medidas de implementação, ainda que ausente na fase de decisão; e adoção de bases de dados: atuação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público.

Por fim, foi deixado um questionamento a ser respondido por todos aqueles que participariam das audiências públicas: “na sua atuação acadêmica e prática, qual aspectos do processo estrutural você entende que mereceria regulamentação específica?”.

Após a leitura desses pontos várias impressões já pairavam nos pensamentos da jovem pesquisadora. Mas a primeira constatação a deixou muito feliz, as características do procedimento estrutural por ela defendido há anos em sua monografia, que partia da concordância com diversos doutrinadores, em muito se parecia com o que agora estava sendo proposto pelo Relator da Comissão.

Naquela oportunidade, ainda que o foco do trabalho não tenha sido a elaboração de um modelo de processo estrutural, defendeu-se que o procedimento adequado deveria “*partir de uma construção interativa; com adequada representação; com certo nível de flexibilidade; focando nos resultados; e correndo em total transparência e publicidade*”⁴⁵.

Além disso, foi defendida a adoção de um “*modelo dialógico de atuação no qual cabe ao magistrado o chamamento das partes ao debate com o intuito de que a decisão estrutural seja uma construção conjunta*”. No mais, por estar desde lá preocupada com a efetividade das decisões estruturais foi ressaltado que se houvesse a “*resistência em dar efetividade à decisão estruturante, uma vez que a razão de ser do processo estrutural é a proteção do direito em questão, o juiz tem o dever de adotar um posicionamento mais forte e impositivo*”.

Se lhe surgir o questionamento quanto ao porquê de estar sendo ressaltado os acertos daquele trabalho, mais uma vez a resposta será porque aqui a jornada importa. E nesse momento importa na altivez da jovem pesquisadora em defender tão calorosamente sua utopia. E sim, de

⁴⁵ LIMA, Rayane Ayres, **Litígios estruturais: a necessidade de superação paradigmática em defesa dos direitos fundamentais**, 2019. Disponível em < <https://bdm.unb.br/handle/10483/25491>>. Acesso em: 24 dec. 2024. p. 87.

certo modo, o que foi apresentado pela comissão também é uma utopia, como será demonstrado nos capítulos 2, 3 e 4 do presente trabalho.

No que diz respeito às sugestões do Relator, ao fim da leitura a jovem pesquisadora já havia se feito vários questionamentos. Quanto ao ponto 1 a ideia de uma legislação com um “texto curto” lhe trouxe um certo incômodo. Não que fosse esperado um texto extremamente extenso, mas considerando a complexidade dos litígios que ela havia estudado, ainda que fossem aplicadas outras leis, ela esperava um texto com procedimentos específicos que se adequasse às necessidades mínimas de litígios estruturais considerando cada fase do processo. Para ela, essa procedimentalização e adoção da lógica estrutural era o que justificava a necessidade de uma norma específica.

O ponto 2 tratava de pontos muito sensíveis para a jovem pesquisadora. O primeiro deles e a aplicação do processo estrutural a ADPFs de caráter estrutural, por diversas razões que serão melhor exploradas no capítulo 4 do presente trabalho, ainda há ressalvas quanto ao tratamento de litígios estruturais pelo Supremo Tribunal Federal.

Já quanto a elaboração de um conceito ou delimitação de um conjunto de características que permitiriam a identificação de um processo estrutural, para a jovem pesquisadora, considerando haver tanta desinformação e confusão quanto ao que viria a ser um litígio estrutural, que justificasse que seu tratamento judicial se desse por meio do processo estrutural, parecia bem latente a necessidade de adoção de um conceito.

Por fim, o último ponto de preocupação da jovem pesquisadora foi a flexibilização procedimental de acordo com as características de cada conflito, trazida no ponto 5. Como abordado anteriormente, a flexibilização procedimental sempre foi defendida, no entanto, já se entendia que *“técnicas processuais construídas caso a caso, também não se amolda às necessidades do litígio estrutural brasileiro, vez que há de se reconhecer o histórico autoritário do poder judiciário”*⁴⁶.

Esse ponto específico foi uma preocupação da jovem pesquisadora e segue sendo da pesquisadora. Não se pode esperar que de maneira tão abrupta todo o poder judiciário brasileiro deixe de lado seu autoritarismo, no caso de processos estruturais o momento é de equilíbrio entre o princípio do devido processo legal e o princípio da segurança jurídica *“de forma que um*

⁴⁶ LIMA, Rayane Ayres, **Litígios estruturais: a necessidade de superação paradigmática em defesa dos direitos fundamentais**, 2019. Disponível em < <https://bdm.unb.br/handle/10483/25491>>. Acesso em: 24 dec. 2024. p. 87.

procedimento pré-estabelecido é uma proteção necessária às partes tanto com relação ao julgador quanto na relação entre si”⁴⁷.

Quanto aos outros pontos, não havia maiores objeções por parte da jovem pesquisadora, que apesar de haver identificado alguns aspectos de atenção sabia que aquele era apenas o início dos trabalhos e que tudo que havia sido trazido ainda seria amplamente debatido tanto pelos membros da comissão quanto pela sociedade civil. Após analisar as propostas do Relator, ela estava pronta para participar da reunião do grupo de pesquisa.

No dia 03 de agosto de 2024 a jovem pesquisadora participou da primeira reunião do grupo de pesquisa de processo civil da UnB para tratar do tema processo estrutural. Tratava-se um grupo de pesquisadores que estudavam temas distintos, havendo pouco mais de dois membros que já tinham tido contato anterior com o objeto da reunião.

Nesse primeiro contato, a Professora Dra. Daniela Marques organizou o cronograma de atividades e, considerando os diversos níveis de conhecimento dos membros do grupo, solicitou que a jovem pesquisadora e outra orientanda de graduação que também pesquisava o tema preparassem uma exposição para o próximo encontro que deveria apresentar o mínimo necessário para que todos pudessem compreender o processo estrutural e participar da elaboração da manifestação que seria apresentada na audiência pública.

Essa não foi uma missão tão simples. Primeiramente foi feito uma curadoria de textos que por um lado explicasse o processo estrutural e que por outro lado trouxesse as principais críticas e dificuldades enfrentadas. Esses textos foram previamente compartilhados com o grupo que tinha a difícil missão de lê-los em um curto período.

A próxima dificuldade foi apresentar um tema tão complexo da forma mais simples possível, pois aquele era o primeiro contato de muitos membros do grupo. Veja bem, havia ainda um outro desafio a ser encarado, falar em público. Cabe aqui uma breve nota sobre a jovem pesquisadora. Muito antes de iniciar sua pesquisa, ela foi professora. Licenciada em letras espanhol, não foram poucos os contatos com a sala de aula.

Mas esse é um assunto sensível. Mesmo sendo completamente apaixonada pela arte de ensinar, ela ainda não decidiu se ama ou odeia estar em sala de aula e a verdade é que segue suando frio e se tremendo toda cada vez que a vida lhe impõe situações em que é necessário que fale para mais de três ou quatro pessoas. E sim, foi dessa outra vida, anterior até mesmo à jovem pesquisadora, que surgiu o amor por Dom Quixote.

⁴⁷ LIMA, Rayane Ayres, **Litígios estruturais: a necessidade de superação paradigmática em defesa dos direitos fundamentais**, 2019. Disponível em < <https://bdm.unb.br/handle/10483/25491>>. Acesso em: 24 dec. 2024. p. 87.

Voltando ao dia do encontro de grupo de pesquisa, tudo ocorreu bem. O tema foi apresentado, e o grupo pareceu sair da sala sabendo mais do que quando entrou. Além disso, a jovem pesquisadora conheceu a outra orientanda de sua orientadora, uma pesquisadora mais jovem ainda que mesmo estando na graduação demonstrou domínio do tema. Aquela era a certeza de que a pesquisa sobre processo estrutural estava viva na Universidade de Brasília, que haveria debate e outros pontos de vista. O dia terminou com o coração batendo na frequência da saudade da sala de aula, mas com a mente refrescada sobre o porquê do afastamento.

Os próximos encontros do grupo de pesquisa foram marcados por intensos debates e pela agradável sensação de perceber como o tema havia sido bem absorvido pelos outros integrantes. Ao mesmo tempo, foi uma experiência democrática difícil. Conciliar as diversas opiniões sobre quais aspectos do processo estrutural mereceria regulamentação específica foi um grande desafio. Além disso, havia divergência quanto ao formato da manifestação.

Parte do grupo entendia que um ponto deveria ser escolhido e aprofundado e a outra parte entendia haver espaço para apresentação de diversos pontos de maneira sintetizada. No fim, o grupo optou por apresentar quatro pontos. E essa foi a sua manifestação:

PROPOSTA DO GRUPO PROCESSO CIVIL, ACESSO À JUSTIÇA E TUTELA DOS DIREITOS (GEPC/UNB)

1. Conceito de litígio estrutural

Justificativa: A identificação de um litígio como estrutural é um dos primeiros passos para garantir a aplicação das técnicas procedimentais adequadas e intervenção judicial diferenciada. Nesse sentido, o conceito de litígios estruturais merece regulamentação. Assim, propõe-se a delimitação do conceito para os casos que tratam da reestruturação de instituições públicas ou privadas ou políticas públicas ou privadas.

2. Flexibilização do princípio da demanda

Justificativa: Considerando que o processo estrutural trata de violações de direitos caracterizadas por serem complexas e estarem em curso, torna-se inviável que as partes, ao início do processo, delimitem sua pretensão sem a possibilidade de revisá-las. Nesse sentido, a interpretação da demanda a posteriori carece de regulamentação. Assim propõe-se que, desde a petição inicial, o pedido seja certo, determinado e atrelado ao litígio (direito material envolvido), não se aceitando pedidos genéricos. No entanto, deve ser garantida a possibilidade de revisão do pedido, com exercício contínuo do contraditório.

3. Representação Adequada

Justificativa: Em ações estruturais, como forma de garantir a representatividade adequada dos grupos envolvidos, parece necessário possibilitar a sua participação direta no processo, nesse sentido, merece regulamentação a oitiva dos grupos. Assim, propõe-se que seja garantido, para além dos grupos legitimados, a representação direta dos grupos atingidos, que deve ser por eles indicado. Além disso, deve ser efetuado o adequado controle contínuo da representatividade.

4. Audiências Públicas

Justificativa: A oralidade é elemento central para a efetividade do processo estrutural, aqui as Audiências Públicas se colocam como importante instrumento de participação popular, razão pela qual merecem regulamentação. Assim, objetivando

auxiliar na identificação dos grupos afetados pelo litígio (aqui delimitados pelo direito material objeto da demanda) e os contornos do próprio litígio, propõe-se a obrigatoriedade de audiências públicas, com a oitiva das partes e grupos afetados no momento prévio ao reconhecimento do tratamento estrutural da demanda, aplicando-se desse modo, o art. 357, §3º do CPC. Sugere-se ainda, a obrigatoriedade de uma segunda Audiência Pública, antes da homologação do plano de reestruturação, que enfatize a prestação de contas do que foi feito e objetive a exposição dos motivos das decisões tomadas.

Com a manifestação pronta, a ansiedade da jovem pesquisadora para que chegasse o dia da audiência apenas aumentava. Finalmente, no dia 22 de agosto de 2024 ocorreu a primeira audiência pública da comissão responsável pela elaboração do anteprojeto de lei do processo estrutural. O cenário era realmente bonito, Brasília estava na sua época de seca e os ipês amarelos que anualmente embelezam a Esplanada dos Ministérios estavam em plena floração.

Aquela era a primeira participação da jovem pesquisadora em uma audiência pública. Ao chegar na sala que os trabalhos seriam realizados a emoção se acentuou, naquele lugar estavam presentes muitos dos grandes processualistas da época, além de juízes, desembargadores, ministros, membros do Ministério Público, das Procuradorias, representantes da academia e da imprensa, todos conversando em pequenos grupos.

Havia pela sala um ar de entusiasmo coletivo, com um ou outro grupo mais reservado. Naquele momento ficou claro o quão histórico aquele dia seria. Discretamente, a jovem pesquisadora buscou seu lugar próximo a sua orientadora, e ficou ali, tentando guardar na memória cada retrato possível.

O Presidente da comissão Augusto Aras iniciou os trabalhos com uma fala ressaltando a importância da regulamentação do processo estrutural no Brasil o que também se demonstrava pelas mais de quarenta contribuições da sociedade civil recebidas pela comissão. Explicou que aqueles que foram convidados para se manifestarem foram divididos em dois blocos de explanação, um online e outro presencial, essa era forma de garantir a participação de todos.

Para que todos pudessem falar⁴⁸ foram realizadas duas audiências públicas⁴⁹. Foram dias de intensos debates e aquele ar de entusiasmo inicial rapidamente foi substituído pelo ar das discordâncias que apenas ambientes democráticos proporcionam.

Infelizmente, é inviável no presente trabalho uma apresentação detalhada de cada fala feita. Tanto a jovem pesquisadora quanto a pesquisadora têm opiniões muito específicas sobre

⁴⁸ Lista de convidados que tiveram a oportunidade de fala. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/audiencias> >. Acesso em: 04 jan. 2025.

⁴⁹ Primeiro dia de audiência. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=CmnVxYjWlfw&t=6956s> >

Segundo dia de audiência. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=9d2ZXBuUB_U >

Terceiro dia de audiência. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=px3g9ZWDrlI&t=7592s> > Acesso em: 04 jan. 2025.

cada uma delas, todas registradas em um bloco de notas. Mas como o foco é a descrição da experiência de pesquisa as participações serão resumidas em dois grupos.

Não serão denominadas especificamente qual manifestação se encaixa em cada grupo para evitar possíveis injustiças por parte da pesquisadora. Mas a lógica adotada é simples. No grupo 1 serão agrupadas as falas que são favoráveis ao processo estrutural e nele serão destacadas as principais sugestões de regulamentação apresentadas. Já no grupo 2 serão agrupadas as falas daqueles mais críticos ao processo estrutural, sendo aqui registradas as principais críticas endereçadas ao tema.

No Grupo 1, apesar da diversidade de entendimentos sobre pontos que mereciam regulamentação, havia uma certa concordância sobre os seguintes aspectos: a necessidade de regulamentação do procedimento; o anteprojeto de lei deveria ser curto, com aplicação conjunta de outras legislações aplicáveis; a necessidade de cooperação institucional; redução da estabilidade e implementação de revisão das decisões; necessidade de flexibilização procedimental; necessidade de um momento de reconhecimento do processo como estrutural; incentivo ao ambiente dialógico entre as partes; e o estabelecimento de mecanismos de participação e representação adequados.

Nesse grupo se destacaram as falas dos professores Gustavo Osna, Hermes Zaneti Jr. Fredie Didier Jr., Jordão Violin, Patrícia Perrone e da Juíza Federal Cíntia Brunetta. As menções honrosas vão para as falas de Cíntia Brunetta e de Patrícia Perrone.

Em sua fala, a Juíza Federal Cíntia Brunetta destacou que apesar de não ser uma grande doutrinadora, ela atua em casos de demandas estruturais desde antes da vigência do Código de Processo Civil de 2015. A juíza destacou seu medo de retrocesso, pois apesar de apoiar uma perspectiva mais minimalista do anteprojeto com flexibilização do procedimento afirmou ser necessário a regulamentação explícita de alguns pontos para que a condução do processo estrutural “saia da clandestinidade”.

Citou como exemplo: a necessidade de uma audiência preliminar na qual o processo seria certificado como estrutural e na qual seria definido o procedimento; a necessidade de relativização das amarras processuais em termos do pedido e causa de pedir; a adoção da intervenção de terceiros com um novo formato que não restrinja tanto as intervenções; o estabelecimento de ferramentas de condução de demandas individuais frente à demanda estrutural; e a adoção de protocolos de transição de gestão processuais.

Já em sua fala, Patrícia Perrone defendeu o que chamou de um posicionamento intermediário sobre o princípio da separação de poderes. A professora entende ser evidente que o poder judiciário não é o *locus* por excelência para formulação de políticas públicas, mas

afirmou que não se pode negar que o judiciário está sendo chamado a interferir nessas agendas e que essa interferência tem possibilitado a progressão dessas agendas.

Afirmou que os processos estruturais são a melhor forma de intervenção do poder judiciário. No ponto, destacou a existência de três momentos do tratamento judicial desse tipo de demanda. O primeiro momento foi marcado por ações individuais que por um lado garantiram a eficácia de direitos individuais, mas por outro lado desorganizaram as políticas públicas. No segundo momento, patrocinado pela doutrina, foram propostas ações civis públicas que possibilitaram uma análise macro da situação, mas que ainda eram marcadas pelo poder judiciário decidindo as providências adequadas para as políticas públicas. E o terceiro momento seria o das ações estruturais, no qual o judiciário chama os interessados para o debate no intuito de que eles formulem o plano para solução do problema, defende que isso superaria o problema de legitimidade democrática. Além disso, afirmou que o judiciário atua no monitoramento do plano, garantindo que estava sendo colocado em prática. Nesse contexto, sustentou que a dinâmica do processo estrutural seria menos interventiva que a ação coletiva convencional, pois pede aos representantes eleitos que reformulem a política pública.

O segundo ponto tratado foi a relação entre o conceito de processos estruturais e direitos fundamentais. Para a professora, o que legitima a atuação do poder judiciário é justamente a violação massiva de direitos fundamentais, uma vez que o poder judiciário não pode se abster nesse tipo de situação por uma questão de normatividade da constituição. Assim, para que não ocorra a banalização do processo estrutural, sugeriu uma vinculação do conceito de processos estruturais a uma violação massiva de direitos fundamentais. Por fim, o terceiro ponto tratado foi a necessidade de a regulação cuidar de pontos mínimos deixando espaço de flexibilidade e de experimentação necessários aos processos estruturais.

Já o grupo 2 reúne as falas mais críticas ao processo estrutural. No geral, as críticas são as velhas conhecidas dos que se dedicam ao estudo do processo estrutural: falta de legitimidade democrática do poder judiciário, violação ao princípio da separação de poderes, falta de expertise e capacidade institucional, efeitos antidemocráticos do ativismo judicial, e a falta de um procedimento. Serão destacadas como falas representantes desse grupo as manifestações dos professores Rodrigo da Cunha Lima Freire e Luiz Dellore.

O professor Rodrigo Freire iniciou sua fala afirmando que hoje, o processo estrutural não é processo e nem é estrutural. Não seria processo pela falta de regras e balizas e nem estrutural pela falta de definição. O professor questionou qual o papel do juiz no processo estrutural e qual seria sua legitimidade para impor medidas a outros poderes. Para ele esse tipo de atuação do poder judiciário significa a subversão do processo político democrático.

Defendeu a necessidade de definição do que é um problema estrutural e criticou as propostas de flexibilização e desestabilização da demanda, afirmando que processos devem ser uma forma de garantia, prescindindo, portanto, de procedimentos claros e previstos na legislação, não podendo ser abusivo. Sugeriu a delimitação do papel do juiz quanto ao plano elaborado pelo administrador e defendeu a necessidade de recorribilidade ampla.

Por fim, o professor defendeu a necessidade de regramento específico sobre honorários advocatícios em processos estruturais e a impossibilidade de tutela provisória impositiva a um outro poder por meio de uma decisão monocrática.

Já o professor Luiz Dellore reforçou que o processo estrutural não está consolidado no Brasil, e que é algo nichado. Destacou que há decisões que reconhecem a existência do processo estrutural, mas há diversas outras que ou extinguem o processo sem resolução do mérito ou decidem pela improcedência do pedido. Narrando sua própria experiência afirmou que dentre os advogados para os quais ele leciona, poucos sabem o que é um processo estrutural. Para além disso, ressaltou que na prática do judiciário, caso o magistrado conheça o que é um processo estrutural a causa avança, caso não, sequer ocorre o processamento.

Defendeu ainda que o anteprojeto de lei não pode ser tão sucinto, pois a lei deve ser clara ao traçar limites, poderes e procedimentos. Também questionou a flexibilização e a desestabilização da demanda, pois se não há balizas o magistrado ao analisar o caso concreto pode entender que a flexibilização e a desestabilização são amplas e possíveis a qualquer momento do processo. Por fim, defendeu a necessidade estabelecer um procedimento para o tratamento das demandas individuais com mesmo objeto das demandas estruturais.

Além das manifestações dos convidados, os membros da comissão também tiveram várias falas interessantes. Apenas de maneira exemplificativa serão apresentadas a seguir uma das falas do Relator Edilson Vitorelli e uma do Professor Matheus Casemiro. A iniciar pela fala do Relator Edilson Vitorelli que pautou algumas considerações sobre a existência do processo estrutural. Para o Relator, o processo estrutural existe e há diversos casos exemplificativos.

Assim, a discussão não deveria ser sobre a existência ou não do processo estrutural, mas sim como essa existência vai ser continuada, sem regras específicas ou se vai existir com regras pensadas para ele. Destacou que essa decisão já foi tomada pelo Senado Federal que decidiu que fosse debatida uma lei para regular processos que tratem desse tema.

Afirmou ainda que esse processo não só já existe, como tem rito. No Supremo, seguem os ritos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO, já quando estão em primeiro grau, seguem o rito da Ação Civil Pública. Então o foco da

comissão não seria criar um rito, mas sim propor ajustes procedimentais para os ritos que já existem. Por fim, apontou ser necessário não focar em decisões isoladas desarrazoadas, pois certamente elas encontraram reformas em algum momento do sistema recursal.

No mesmo sentido, o professor Matheus Casemiro destacou que apesar do processo estrutural não estar plenamente desenvolvido, há vários deles atualmente em curso no Supremo Tribunal Federal, além disso, afirmou que eles não são uma novidade, uma vez que existem há muitas décadas no Brasil. Como exemplo citou a ACP do Carvão e a atuação da Juíza Cintia Brunetta em processos estruturais feita dez anos antes da primeira publicação acadêmica sobre o tema. Nesse contexto, afirmou que o processo estrutural é uma realidade que se impõe ao direito e que não pode ser ignorada.

Afirmou que o que faz sentido é reconhecer essa realidade e pensar como o processo estrutural pode ser um procedimento efetivo para tutelar direitos, por meio da conceituação adequada. No ponto, sugeriu que fossem analisadas realidades para além da norte americana, como é o caso da Índia, da África do Sul e da Colômbia que possuem realidades sociais e constituições mais próximas ao caso brasileiro. Nesses países quatro critérios estão sendo utilizados em uma definição de processos estruturais: trata-se de uma violação de direitos fundamentais, grave, sistemática e crônica.

As audiências públicas foram marcadas pela pluralidade de ideias e pela exposição de pensamentos favoráveis e contrários aos processos estruturais. Ao todo, foram aproximadamente 08:55 horas de debate. Essas quase nove horas são extremamente significativas para compreender o atual contexto dos processos estruturais no Brasil. A palavra que define é divergência. Apesar dos inúmeros casos de processos estruturais ainda há aqueles que discordam até da existência desses processos diante da falta de regulamentação de seu procedimento. Também ficou evidente a falta de consenso sobre o objeto dos processos estruturais, se trataria apenas de litígios estruturais, de problemas complexos e se obrigatoriamente a violação sistemática seria ou não de direitos fundamentais.

Também foi possível verificar que todas as críticas destacadas na monografia da jovem pesquisadora em 2019 ainda não haviam sido superadas em 2024. Além disso, não havia consenso sobre o tamanho do anteprojeto de lei, sobre como seria a atuação do juiz, sobre a possibilidade ou não de flexibilização do procedimento e da estabilização da demanda, sobre o adequado tratamento das demandas individuais frente às demandas estruturais, sobre a possibilidade ou não de reestruturação de entidades privadas e tantos outros aspectos que envolvem os processos estruturais.

No início das audiências a jovem pesquisadora estava esperançosa e animada. Ela sabia

claramente o que defendia. Processos estruturais deveriam ser compreendidos como o procedimento adequado para o tratamento judicial de litígios estruturais. Por sua vez, litígios estruturais seriam aqueles causados pelo próprio funcionamento de uma instituição pública ou privada ou de uma política pública ou privada que violaria sistematicamente direitos, e na esmagadora maioria dos casos, direitos fundamentais.

O processo estrutural não existia, uma vez que carecia da regulamentação de seu procedimento no Brasil. Os casos práticos existentes eram processos nos quais foram aplicadas a lógica estrutural e medidas estruturantes, que são frutos não do processo estrutural, mas sim do experimentalismo prático baseado na experiência de outros países, como Estados Unidos, Colômbia, Índia e África do Sul. Mas a mera existência desses casos comprovavam a necessidade de regulamentação desse procedimento.

O papel do juiz no processo estrutural seria o de chamar as partes para o diálogo e de proporcionar o ambiente dialógico imprescindível para o adequado processamento dessas demandas. Uma atuação “mais forte”, com decisões de caráter mandamental seriam possíveis apenas nos casos de falta de consenso e descumprimento dos planos de reestruturação estabelecidos pelas partes.

Por sua vez, o protagonismo no processo estrutural deveria ser das partes que teriam que elaborar os planos de reestruturação para que fosse cessada a violação sistemática de direitos. Sendo delas o protagonismo, seria indispensável a cooperação interinstitucional e a adequada representação e participação no decurso do processo, o que facilitaria a adequada identificação do problema, a propositura de planos viáveis e suficientes e a própria resolução dialógica do litígio. Além disso, o procedimento adequado deveria contar com certo nível de flexibilidade procedimental, com momentos de desestabilização da demanda, foco prospectivo e correr em total transparência e publicidade.

Uma breve análise do que foi relatado sobre a audiência pública demonstra a divergência da jovem pesquisadora com vários dos pontos sustentados, tanto daqueles que eram favoráveis ao processo estrutural quanto daqueles que eram contra. Se no início das audiências o sentimento era de entusiasmo, no final, era de total receio do que estava por vir.

Narrados esses fatos, fica fácil compreender o porquê da experiência da jovem pesquisadora durante as audiências públicas ter sido comparada nessa dissertação com Sancho Pança. Sem sombra de dúvidas esse é um dos personagens mais complexos da história de Quixote. Se fosse necessário defini-lo em uma palavra certamente seria “contraste”.

Ao ler sobre Sancho não podemos nos deixar levar pela simples descrição feita do escudeiro: um homem modesto, realista, sério, baixo e gordo que seguia fielmente o cavaleiro

da triste figura em todas as suas aventuras delirantes. Mesmo montado em seu burro e parecendo buscar apenas o tão sonhado governo de uma ilha, prometido pelo fidalgo como moeda de troca para fosse seu escudeiro, Sancho é a companhia tão desejada por Quixote e a constante voz que sussurra a realidade a seus ouvidos em seus momentos delirantes. A passagem da famosa aventura do barco encantado demonstra bem essa relação⁵⁰:

ó Sancho, este barco está posto aqui para o mesmo efeito; e isto é tão verdade como ser agora dia, e antes que o dia acabe prende juntos o ruço e Rocinante, e a mão de Deus nos proteja, que não deixarei de embarcarme, nem que mo peçam frades descalços.

- Pois se assim é, se Vossa Mercê quer cair a cada passo nestes que não sei se lhes chame disparates, não tenho remédio senão obedecer e abaixar a cabeça, atendendo ao rifão que diz: “Faze o que manda teu amo, e senta-te com ele à mesa”; mas, com tudo isso, pelo que toca ao descargo da minha consciência, quero advertir a Vossa Mercê que me parece que este barco não é dos encantados, mas de alguns pescadores deste rio, porque nele se pescam as melhores sabogas do mundo.

Mas o questionamento que se impõe é até que ponto alguém é de fato apegado a realidade se aceita sair sem rumo pelo mundo, acompanhando um homem de meia idade tido como louco por todos a seu redor, em troca do governo de uma ilha que lhe seria dada por esse homem, que há de se observar, estava falido?

A verdade é que Sancho é tão complexo quanto o próprio Quixote, justamente por representar seu contraponto. Se por um lado é a representação da realidade, por outro lado, em muitos momentos se propõe a fantasiar junto com o fidalgo não só incentivando sua fértil mente, como também oferecendo-lhe novos dados, contextos e novas narrativas que passavam a compor a realidade criada pelo cavaleiro.

Certa noite, Dom Quixote e Sancho dividiram um quarto, o que Sancho não gostava já que o cavaleiro não o deixava dormir querendo debater detalhes das aventuras vividas. O trecho que narra essa interação mostra como por vezes, e algumas delas em benefício próprio, o escudeiro fantasiava com Quixote⁵¹:

- Que te pareceram, Sancho, os sucessos desta noite?

- (...) Agora é que chego a conhecer, clara e distintamente, que há nigromantes e encantamentos no mundo, nigromantes de que peço a Deus que me livre, porque eu não me sei livrar; com tudo isso, peço a Vossa Mercê que me deixe dormir, e que me não pergunte mais nada, se não quer que me deite daquela janela abaixo.

- Dorme, Sancho amigo.

⁵⁰ CERVANTES, Miguel. **O engenhoso fidalgo Dom Quixote de la Mancha**. Editora Nova Cultura. São Paulo, 2002. p.480.

⁵¹ CERVANTES, Miguel. **O engenhoso fidalgo Dom Quixote de la Mancha**. Editora Nova Cultura. São Paulo, 2002. p.658.

As experiências vividas pela jovem pesquisadora durante as audiências públicas da comissão responsável pela elaboração do anteprojeto de lei do processo estrutural representam o encontro com seu Sancho Pança. Essas experiências foram de muitas maneiras choques de realidade. A jovem pesquisadora se viu confrontada pelo fato de que a discussão sobre processo estrutural ainda era nichada, ainda havia divergências sérias sobre o tema como a necessidade ou não de regulamentação e o próprio objeto dos processos estruturais. Ainda havia um precipício de distanciamento entre o que estava sendo produzido academicamente e a prática.

Por fim, e talvez a realidade mais difícil de todas é que boa parte das pessoas presentes naquela sala tinha sua própria utopia de processo estrutural, sendo a dela apenas mais uma, que nem sequer era tão convergente com a doutrina quanto ela pensava ser. Mas assim como ocorria com Dom Quixote e Sancho, no fim das contas as experiências vivenciadas durante a audiência pública também incentivaram a fértil mente da jovem pesquisadora, que se aprofundou ainda mais na criação de seu modelo de processo estrutural.

De certo modo, as audiências públicas foram o espaço democrático para fantasiar as diversas possibilidades do processo estrutural, muitas dessas possibilidades foram tratadas como realidade, mesmo não sendo. Tantas outras foram tratadas como meras possibilidades, mesmo já sendo reais. O que não se pode negar é que um projeto de realidade estava nascendo.

Ao final das audiências a jovem pesquisadora encontrava-se com muitas dúvidas, mas suas certezas sobre o que deveria ser um processo estrutural ainda eram maiores. Para ela, o que restava agora era aguardar o fim dos trabalhos da comissão para ver qual seria a proposta de processo estrutural defendida. Mas, mal sabia ela que ainda se depararia com outras duas experiências que a fariam questionar o restante de certeza que tinha.



Dom Quixote e Sancho Pança desfalecidos no chão – Ilustração de Gustave Doré, 1863.

1.3.2 Que conta do encontro com o padre: uma disciplina do mestrado

No início do ano de 2024, antes mesmo de saber que a comissão seria instituída, a jovem pesquisadora precisava escolher qual seria a última matéria eletiva que cursaria no mestrado. Ao abrir a lista de disciplinas ofertadas, se deparou com a grata surpresa da oferta da disciplina intitulada Garantias Processuais e Acesso à Justiça, ministrada pelos Professores Doutores Benedito Cerezzo, Daniela Marques e Isabela Garbin. Sem maiores dúvidas, ela se inscreveu.

Pode-se dizer que quem iniciou a disciplina foi a jovem pesquisadora, mas quem a finalizou foi a pesquisadora. A expectativa para cursar a matéria era grande, tanto pela oportunidade de ter aulas com os professores que a ministraram, quanto pela ementa da disciplina, que contava com um bloco de aulas reservadas para o estudo e debate sobre os processos estruturais. Mal sabia a jovem pesquisadora que esse seria o encontro com seu padre.

Pela ementa da disciplina as aulas sobre processo estrutural coincidiram com as datas das audiências públicas e para melhorar, logo nas aulas iniciais, os professores informaram que estavam tentando agendar uma das aulas com um dos membros da comissão que estaria em Brasília para participar das audiências públicas, o professor Sérgio Arenhart. Seria a primeira vez que a jovem pesquisadora teria aulas de processo estrutural em uma disciplina e ainda haveria uma aula inteira ministrada pelo professor Arenhart, um dos percussores do tema no Brasil. O entusiasmo não poderia ser maior.

As aulas começaram e outros temas foram tratados, mas se por qualquer motivo se tocava no assunto de processos estruturais, logo, a grande maioria da turma já se colocava contra, tecendo diversas críticas, muitas delas sem qualquer embasamento. Nunca foi do perfil da jovem pesquisadora o debate em sala aula, ela apenas escutava, discordava do que era dito e respondia mentalmente, apenas para registro próprio. Aqui revelava-se a primeira verdade desse encontro, mesmo nas aulas de pós-graduação da Universidade de Brasília, processos estruturais pareciam seguir sendo desconhecidos.

O entusiasmo com as aulas sobre processo estrutural foi interrompido pela greve dos professores que, apesar de justa e amplamente apoiada pela jovem pesquisadora, acabou por interromper o semestre. Quando as aulas retornaram, acabou que o bloco tão aguardado precisou ser diminuído. Em razão disso, diferente dos outros temas trabalhados, não houve a leitura prévia de textos doutrinários e o debate em sala de aula. Mas haveria duas aulas para tratar do assunto que seriam ministradas pelos professores Sérgio Arenhart e a Fábio Quintas.

No dia 21 de agosto foram disponibilizados para a turma de pós-graduação os dois textos de autoria do professor Fábio Quintas para a aula do dia 04 de setembro. De maneira mais específica, o segundo texto tratava de processo estrutural⁵².

Tratava-se de um texto publicado recentemente sobre os trabalhos da comissão. Por um lado, o professor Quintas ressaltou que o interesse do Congresso Nacional em regulamentar o tema veio em boa hora considerando o impacto que a atividade jurisdicional no processo estrutural acarreta nas instituições públicas e privadas. Por outro lado, defendeu ser necessária a cautela por parte do poder judiciário que, ao tratar de processos estruturais sem os requisitos que justifiquem a instauração desses processos, pode acabar sendo capturado pela lógica política, social e econômica dos conflitos que é chamado a resolver numa perspectiva jurídica.

No ponto, sugere a adoção da lista de critérios propostos por Gutierrez Beltran⁵³ para avaliar o nível de legitimidade das intervenções judiciais estruturais. O texto é finalizado com um voto de confiança direcionado à comissão no qual o professor afirma esperar que o marco normativo que será construído deva ajudar a situar a função do Poder Judiciários em um Estado de Democrático de Direito, encontrando um ponto de equilíbrio entre o princípio da separação de Poderes, o devido processo legal e a efetivação de direitos.

Em um primeiro momento, a leitura do texto pareceu a jovem pesquisadora uma tentativa falha de fazer uma crítica sutil ao processo estrutural. Não há sutileza, mas sim a repetição de uma leitura ultrapassada do princípio da separação de poderes. Um trecho específico do texto demonstra tal interpretação:

Na aplicação do Direito posto, deve-se ter cuidado com concepções que maximizam o processo de interpretação e criação do direito ignorando as instâncias decisórias próprias. Isso para evitar a pertinente crítica de Carlos Blanco de Moraes, que, examinando a prática judicial do controle judicial das omissões estatais em ações judiciais, identifica que se criou no País “um modelo inédito que configura o judiciário como um centro autónomo prestador de benefícios sociais dotado de carácter supletivo em relação aos poderes legislativo e administrativo”.

⁵² QUINTAS, Fábio. “Precisamos de uma lei do processo estrutural?”. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/observatorio-constitucional/precisamos-de-uma-lei-do-processo-estrutural>> Acesso em: 05 jan. 2025.

⁵³ Fábio Quintas cita que “Gutierrez Beltran se propõe a fazer uma breve lista de critérios que permitem avaliar o nível de legitimidade das intervenções judiciais estruturais (pensadas em lides que envolvam o Estado), que sintetizo: i) é preciso que exista um fundamento normativo explícito – legal ou constitucional – que fixe uma obrigação para as autoridades adotarem medidas de caráter geral a fim de garantir os direitos dos cidadãos; ii) deve estar presente uma situação de violação generalizada e sistemática de direitos; iii) há uma correlação entre legitimidade judicial e o órgão jurisdicional que decide o processo estrutural (órgãos colegiados e de cúpula possuem maior legitimidade); e iv) a intervenção judicial deve promover a menor ingerência possível no desenvolvimento o processo decisório inerente às competências dos órgãos representativos. Para o autor, quanto maior o grau de adesão da “decisão estrutural” a essas exigências, maior será a legitimidade da atuação judicial”. GUTIÉRREZ BELTRÁN, Andrés Mauricio. **El amparo estructural de los derechos**. Tesis doctoral inédita leída en la Universidad Autónoma de Madrid (14/7/2016). Cap. 3, precisamente item 3.6.

Inspirada por todos os recentes acontecimentos, e um tanto quanto cansada dessa crítica específica sobre processos estruturais e a violação do princípio da separação de poderes, a jovem pesquisadora decidiu escrever o artigo intitulado “Moda: processo estrutural. Mas realmente precisamos de um Lei do Processo Estrutural?”⁵⁴, no qual defendeu que:

O processo estrutural deve ser encarado justamente como resposta a esses problemas. O objetivo é que a legitimidade das decisões estruturais venha do procedimento dialógico com ampla participação dos envolvidos e afetados pelo litígio, o que permite não só a ampliação da latitude de cognição judicial, como a da construção dos planos de reestruturação pelas partes. Como se sabe, no constitucionalismo contemporâneo o princípio da separação de poderes ganha parâmetros para além da delimitação de poderes devendo também observar a aptidão estatal para a proteção de direitos fundamentais. Sendo assim, é tardia a necessidade de superação do fetichismo da interpretação ultrapassada de não atuação do Poder Judiciário em situações de omissão ou atuação inadequada dos Poderes Legislativo e Poder Executivo.

Buscando críticas, a jovem pesquisadora encaminhou seu texto para os professores da disciplina e, após o acolhimento das sugestões feitas, ainda cercada de suas muitas certezas, o encaminhou para publicação, o que só ocorreu no dia 10 de setembro de 2024. Mas alguns acontecimentos de extrema importância para a experiência da pesquisa ocorreram nesse intervalo entre o envio do artigo para publicação e a publicação em si.

No dia 28 de agosto de 2024, foi ministrada pelo professor Sérgio Arenhart a primeira aula prevista na disciplina. A aula que inicialmente seria apenas para a turma da pós-graduação acabou sendo transformada em uma palestra aberta ao público e a todos os alunos da Faculdade de Direito. No dia da palestra o auditório Esperança Garcia estava lotado de alunos da graduação, da pós-graduação e pesquisadores de outras universidades. Mais uma vez a jovem pesquisadora estava em êxtase, os debates da audiência pública estavam frescos em sua memória, mas agora eles seriam trazidos para sua casa.

O professor Arenhart fez uma apresentação extremamente clara de uma forma muito fluída, demonstrando o domínio completo do tema. O professor explicou o que ele entendia como processo estrutural, citou o caso da ACP do Carvão e comentou sobre os principais desafios que estavam sendo enfrentados pela comissão do anteprojeto de lei.

Ao final, alguns alunos fizeram perguntas. Apesar de detestar falar em público, a jovem pesquisadora não poderia deixar de questionar o professor sobre uma das maiores dúvidas que lhe acompanharam após o fim das audiências públicas, como regulamentar a condução de

⁵⁴ LIMA, Rayane Ayres. Moda: processo estrutural. Mas realmente precisamos de um Lei do Processo Estrutural. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-set-10/mas-realmente-precisamos-de-uma-lei-do-processo-estrutural/>>. Acesso em: 05 de jan de 2025.

demandas individuais frente à existência de uma demanda estrutural que tenha o mesmo objeto? Deveria haver a suspensão das demandas individuais, como havia sido defendido algumas vezes na audiência pública? Essa questão estava gerando um desconforto na jovem pesquisadora que era absolutamente contra a suspensão, ao menos suspensão obrigatória.

Para o seu alívio a resposta do professor foi um velho conhecido dos estudantes de direito, o depende. Essa foi uma das únicas vezes que essa resposta trouxe à jovem pesquisadora mais alívio do que dúvidas. Afinal de contas, provavelmente, esse seria o posicionamento do professor quando o ponto fosse tratado pela comissão, o que, no mínimo, representaria uma opinião contrária a um artigo no anteprojeto que tratasse da previsão de suspensão.

Olhando em perspectiva a espera pelo debate na Universidade de Brasília valeu a pena. A primeira aula inteiramente dedicada ao processo estrutural foi ministrada por um de seus precursores para um auditório lotado, na semana seguinte às audiências públicas que marcaram o maior debate público já realizado sobre processo estrutural. Apesar de estar inteiramente grata por viver esse momento, mais uma vez a jovem pesquisadora se deparou com uma realidade.

Apesar de já saber disso, ficou ainda mais evidente um traço muito importante que diferenciava o seu modelo de processo estrutural daquele proposto pelo professor Sérgio Arenhart, o objeto e objetivo do processo estrutural. Para a jovem pesquisadora, o objeto do processo estrutural só poderia ser um litígio estrutural e o objetivo de um processo estrutural só poderia ser a reestruturação de uma instituição ou de uma política.

A jovem pesquisadora vinha acompanhando nos últimos anos casos que estavam sendo nomeados como processos estruturais, mas não tinham como objeto litígios estruturais e como objetivo a reestruturação de instituições específicas. Cita-se como exemplo o caso das disputas resultantes do rompimento da barragem de Mariana, que objetivavam a reparação de danos morais e patrimoniais. Apesar de estarem sendo chamados de processos estruturais, na verdade são processos coletivos que tem por objetos litígios irradiados. No ponto, Edilson Vitorelli⁵⁵ esclarece que:

Por último, cabe notar que há litígios que são de tal forma complexos que congregam em si aspectos estruturais e não estruturais. Por exemplo, o rompimento da barragem de Fundão, que deu origem ao Desastre do Rio Doce ou Desastre de Mariana, compreende, pela sua multiplicidade de impactos, um litígio dentro do qual diversos aspectos podem ser ressaltados.

O rompimento e sua remediação, em si, são um litígio irradiado de elevada complexidade, mas não apresentam características estruturais, eis que não têm diversas das características aqui descritas. Contudo, em virtude desse litígio, percebeu-se a total desestruturação das atividades de fiscalização de barragens,

⁵⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p.74.

aspecto que é, certamente, estrutural. A desestruturação da fiscalização é um litígio, a rigor, preexistente ao rompimento, mas que se torna evidente a partir deste. Como se percebe, o caráter policêntrico do litígio do modo como seja abordado.

Para ela, esses casos e tantos outros que estavam sendo chamados de processo estrutural, mas não tinham por objeto litígios estruturais não passavam de uma confusão conceitual, natural diante da falta de regulamentação. Por outro lado, esses casos demonstravam a banalização do uso da categoria do processo estrutural para denominar diversos outros procedimentos que tratavam de litígios que não eram estruturais. permite que ele compreenda aspectos mais ou menos amplos, dependendo

Na palestra do professor Arenhart ficou muito evidente que para ele processos estruturais tinham um objeto mais amplo e que não objetivavam, necessariamente, a reestruturação de uma instituição ou de uma política.

Obviamente determinar o objeto do processo estrutural e seu objetivo importa para a determinação de todo o procedimento. Aqui, as dúvidas da jovem pesquisadora certamente já eram maiores do que suas certezas.

A segunda aula da disciplina foi ministrada no dia 04 de setembro de 2024 pelo professor Fábio Quintas. Como visto, a jovem pesquisadora não só já havia lido o texto da aula, como também já havia preparado um texto em resposta às críticas feitas. Durante a aula houve um debate muito interessante, oportunidade na qual a jovem pesquisadora sustentou seu posicionamento sobre o porquê de os processos estruturais não ferirem o princípio da separação de poderes, e que e momento nenhum foi defendido pela maior parte da doutrina que o judiciário deve interferir indiscriminadamente na esfera de competência dos outros poderes.

Pelo contrário, é defendida a manutenção de um ambiente dialógico, caracterizado pela cooperação interinstitucional e entre as partes, que possibilite a adoção de medidas consensuais e a participação das partes na elaboração conjunta dos planos. Mais uma vez, houve discordância em massa por parte da turma. No entanto uma discordância em específico chamou a atenção da jovem pesquisadora, a do professor Benedito Cerezzo.

Com bastante prudência o professor afirmou que situações como a que estávamos vivendo, de criação de uma nova norma, pediam ainda mais atenção crítica, sendo que o melhor papel a ser adotado era o de apontar pontos de atenção e não o de simplesmente concordar com tudo o que estava sendo feito. Nesse momento, referindo-se diretamente a jovem pesquisadora e ao texto que ela havia redigido, o professor afirmou ser necessário ter cautela, pois certamente ainda veríamos muitos efeitos antidemocráticos nos processos estruturais.

Talvez esse tenha sido o momento de geração da pesquisadora. Mas antes de detalhar esse acontecimento, cabe ainda o registro de outro momento de extrema importância na experiência de pesquisa.

Poucos dias depois, a jovem pesquisadora foi contatada pela secretaria da pós-graduação da faculdade de Direito da UnB que questionou a possibilidade de compartilhamento de seu contato a uma jornalista que estava escrever uma matéria sobre a comissão do anteprojeto de lei do processo estrutural. Incrédula de que isso estava acontecendo, a jovem pesquisadora autorizou o compartilhamento de seu contato sem acreditar que a jornalista de fato a procuraria.

Mas ela estava errada. No mesmo dia a jornalista lhe encaminhou uma mensagem a convidando para uma entrevista. Sendo essa a primeira entrevista que daria em sua vida e tratando ainda de um tema tão importante para a jovem pesquisadora, por um breve momento ela pensou em recusar. Mas essa era uma excelente oportunidade de contribuir, razão pela qual aceitou o convite.

A entrevista durou pouco mais de quinze minutos, nos quais a jornalista questionou quando surgiu o interesse pelo tema, quis saber mais da jornada de pesquisa da jovem pesquisadora e por fim questionou sobre os trabalhos da comissão. A experiência mais uma vez foi um misto de entusiasmos, nervosismo e medo pela responsabilidade que envolve expor publicamente o que acreditamos sobre nossos temas de pesquisa. Mas ao final, foi uma excelente experiência, a jornalista disse que entrevistaria outras pessoas e que assim que a matéria fosse publicada a enviaria.

O resultado foi uma matéria no jornal online Poder 360⁵⁶. A matéria começou com a fala do Relator Edilson Vitorelli que afirmou que a intensão do anteprojeto é regular um processo que serve para fazer um plano de intervenção. Além disso, foi mencionado que a definição de processo estrutural não era pacífica, devendo ele mesmo sugerir uma conceituação no texto preliminar que girasse em torno de um conceito que abrangesse a resolução de um conflito que depende de providências graduais e duradouras.

Por sua vez, a juíza em auxílio na Presidência do STF e coordenadora do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos da Corte, Trícia Navarro esclareceu que o processo estrutural não era uma novidade, mas que ainda há muitas dúvidas sobre procedimento, controle e limites. Também foi registrada a fala do professor Matheus Casemiro, assessor especial da Presidência do Núcleo de Processos Estruturais Complexos do STF, que defendeu que a definição de um conceito de processo estrutural relacionado à grave e sistemática violação de direitos fundamentais, o estabelecimento de procedimento para o reconhecimento do que é um processo é estrutural, e a organização de uma lista de exemplo técnicos de monitoramento para o cumprimento de decisões estruturais trariam impactos positivos.

⁵⁶ Disponível em: < <https://www.poder360.com.br/poder-congresso/comissao-sobre-processos-estruturais-apresenta-texto-preliminar-na-3a/>>. Acesso em: 05 de jan. de 2025.

Dentre tantos nomes de tanta relevância para os processos estruturais, a jovem pesquisadora viu o seu, junto com a defesa da necessidade do estabelecimento de um conceito de processo estrutural e de um procedimento que estabeleça qual o tratamento judicial adequado para os processos estruturais. Sem sombra de dúvidas esse foi um momento de grande emoção e validação dos anos dedicados ao estudo dos processos estruturais. Nem em suas maiores utopias a jovem pesquisadora imaginou viver o que estava vivendo.

Apesar disso, a verdade é que a jovem pesquisadora estava questionando tudo o que pensava saber. De certa forma, ela esperava que as respostas para boa parte dessas dúvidas viriam com a publicação do relatório final da comissão.

Nesse contexto, fica claro porque na presente dissertação as experiências vivenciadas durante a disciplina Garantias Processuais e Acesso à Justiça são comparadas ao encontro da jovem pesquisadora com o padre de Dom Quixote.

Na história do cavaleiro da triste figura, um dos mais belos diálogos do livro é fruto do encontro de Dom Quixote com um padre⁵⁷, que busca convencer Alonso Quijano de sua insanidade, partindo de suas próprias convicções que não podem ser lidas como certas ou erradas, uma vez que representam apenas mais uma das diversas interpretações da realidade que existem concomitantemente.

O eclesiástico, que ouviu falar em gigantes, em malandrinos e em encantamentos, percebeu que aquele devia ser o Dom Quixote de la Mancha, cuja história o duque tinha costume de ler, coisa que ele por muitas vezes lhe censurara, dizendo-lhe que era disparate ler tais despautérios; e, sabendo ser verdade o que suspeitava, disse com muita cólera para o duque:

- Vossa Excelência, senhor duque, tem que dar contas a Nosso Senhor do que este bom homem faz. Este Dom Quixote ou Dom Tonto, ou como é que se lhe chama, imagino eu que não deve ser tão mentecapto como Vossa Excelência quer que ele seja, dando-lhe ocasião para levar por diante as suas sandices e asneiras. E, voltando-se para Dom Quixote, disse-lhe:

- E a vós, alma de cântaro, quem vos encasqueteou na cabeça que sois cavaleiro andante, e que venceis gigantes e prendeis malandrinos? Voltai para vossa casa e educai vossos filhos, se os tendes, tratai da vossa fazenda, e deixai-vos de andar vagando pelo mundo, a papar vento, e fazendo rir todos os que vos conhecem e vos não conhecem. Onde em má hora é que vistes que houvesse ou haja cavaleiros andantes? Onde é que há gigantes na Espanha ou malandrinos na Mancha? E Dulcineias encantadas, e toda a caterva de necedades que de vós se conta?

Ouviu Dom Quixote, muito atento, as razões daquele venerável varão; e, vendo que terminara, sem guardar respeito aos duques, com semblante irado e alvoroçado rosto, pôs-se em pé, e disse...

- (...) Porventura é assunto vão, ou é tempo desperdiçado o que se gasta em vaguear pelo mundo, não procurando os seus regalos, mas sim as asperezas por onde

⁵⁷ CERVANTES, Miguel. **O engenhoso fidalgo Dom Quixote de la Mancha**. Editora Nova Cultura. São Paulo, 2002. p.491- 492.

ascendem os bons à sede da imortalidade? Se me tivessem por tonto os cavaleiros, os magníficos, os generosos, os de alto nascimento, considera-lo-ia eu afronta irreparável; mas que me tenham por sandeu os estudantes, que nunca pisaram a senda da cavalaria, pouco me importa; cavaleiro sou e cavaleiro hei de morrer, se aprouver ao Altíssimo: uns seguem o largo campo da ambição soberba, outros o da adulação servil e baixa, outros o da hipocrisia enganosa, e alguns o da cavalaria andante, por cujo exercício desprezo a fazenda, mas não a honra. Tenho satisfeito agravos, castigado insolências, vencido gigantes e atropelado vampiros: sou enamorado, só porque é forçoso que o sejam os cavaleiros andantes, e, sendo-o, não pertenço ao número dos viciosos, mas sim ao dos platônicos e continentais. As minhas intenções sempre as dirijo para bons fins, que são fazer bem a todos e mal a ninguém. Se quem isto entende, se quem isto pratica, se quem disto trata merece ser chamado bobo, digam-no Vossas Grandezas, duque e duquesa excelentes.

Nesse sentido, essa parte da experiência de pesquisa da jovem pesquisadora representa o encontro com o seu padre, pois de certa maneira as críticas que a fizeram questionar a utopia por ela criada estão presentes em sua pesquisa desde os primeiros momentos. Quixote não concordou com a visão de realidade proposta pelo padre, assim como a jovem pesquisadora não concordou com todas as críticas direcionadas o processo estrutural, ou a sua forma de enxergar o tema, durante a disciplina de pós-graduação.

No entanto, como se sabe, no fim da história Alonso Quijano cai em si e reconhece haver razão nas críticas que havia recebido antes. Do mesmo modo, são justamente essas críticas que, no fim, fizeram a jovem pesquisadora questionar a realidade por ela criada e defendida. Por agora concordar com algumas críticas que foram feitas, que a presente dissertação tratará dos problemas identificados na participação e representação na prática dos processos estruturais.



Dom Quixote convalescente -
Ilustração de Gustave Doré, 1863.

1.3.3 Que conta do encontro Dulcinéia de Toboso: o Relatório Final do Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil

Ao fim do semestre já não se sabia mais quem esperava o relatório final do anteprojeto de lei do processo estrutural, a jovem pesquisadora ou a pesquisadora. De certo modo, nesse momento as duas ainda coexistiam esperando para ver qual delas tinha mais razão ou se não tinham razão alguma.

No dia 31/10/2024, foi realizada a sexta e última reunião da comissão de juristas responsável pela elaboração do anteprojeto de lei do processo estrutural⁵⁸ destinada a deliberação do relatório final. A versão final havia sido compartilhada com os membros da comissão e essa seria a reunião para ajustar os detalhes finais. Será feita uma análise das principais discussões ocorridas.

Após um breve relato de todos os trabalhos realizados pela comissão, narrado pelo Presidente Augusto Aras, a palavra foi passada ao Relator Edilson Vitorelli que destacou que foram sugeridas mais de oitenta emendas as quais ele buscou incorporar em sua maioria. Afirmou que o resultado do anteprojeto era mais um produto coletivo do que um produto de algo que ele considera apropriado ou interessante. E que esse era o mérito do trabalho plural e democrático desenvolvido pela comissão.

Após essas considerações e breve apresentação do Relatório Final o Relator deu prosseguimento a votação de cada artigo elaborado. Mais uma vez, fugiria ao objetivo dessa dissertação a descrição detalhada do debate. Mas serão ressaltados os dois maiores temas debatidos: o conceito e a suspensão dos processos individuais.

Como visto, o estabelecimento de um conceito foi um dos pontos mais suscitados nas audiências públicas. Até o último dia de reunião não havia um consenso sobre sua presença ou não no anteprojeto de lei. Esse foi o primeiro objeto de debate da reunião.

Segundo o Relator, inicialmente, ele próprio havia proposto no artigo 1º um conceito, no entanto, após algumas reflexões ele optou por retirar sua proposta, por concordar que não seria necessária uma “conceituação fechada” logo no primeiro artigo, sendo possível retirá-la do todo do projeto. Além disso, defendeu que leis não deveriam trazer conceitos.

O primeiro a se manifestar em sentido contrário foi o professor Matheus Casemiro que ofereceu um destaque nesse sentido. O professor sustentou que a falta de um conceito foi na

⁵⁸ Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=8VWVVYr4dvE>>. Acessado em: 06 jan. 2025.

contramão do avanço representado pelo relatório final. Defendeu que a legislação não só pode como deve conceituar. Além disso, destacou que apesar dos dez anos de produção acadêmica sobre o tem, não há uma conceituação que seja consenso, e que nesse contexto, não se pode esperar que o operador do direito tenha que fazer tal aferição do todo do projeto.

Sustentou ainda que o processo estrutural deve ser algo extraordinário. Por tais razões propôs a seguinte conceito:

Art. 1º Esta lei disciplina o processo estrutural, cujo objeto é um conflito coletivo em que há grave violação de direitos fundamentais e cuja resolução adequada depende de medidas prospectivas graduais e duradouras.

Após a manifestação de outros membros favoráveis à conceituação, o professor Sérgio Arenhart pediu a palavra e afirmou que no início dos trabalhos ele próprio também havia proposto não um conceito, mas um conjunto de características, para evitar que se restringisse excessivamente o espectro de abrangência do processo estrutural. Mas afirmou que também havia mudado de ideia e que não seria necessário conceito ou conjunto de características.

Afirmou que no Brasil o processo estrutural já existe há muitos anos, diferente de seu conceito, e nem por isso o poder judiciário deixou de aplicar as técnicas estruturantes nos casos afetados. Para ele a conceituação seria contraproducente por gerar “brigas eternas” sobre o conceito criado. Além disso, destacou que na prática o conceito seria utilizado para que a matéria de fundo do processo estrutural nunca fosse resolvida.

Após essa ressalva, o professor defendeu que se optassem pela ideia da conceituação que trocassem o conceito por um conjunto de características. Nesse sentido, sugeriu a seguinte redação para as características:

1º - Os problemas estruturais se caracterizam por elementos tais como:

I – sua multipolaridade;

II – seu impacto social;

III – sua prospectividade;

IV – pela natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias;

V – pela complexidade;

VI – pela existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade por ação ou omissão;

VII – pela intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada;

Após muito debate, a proposta de adoção de características ao invés do conceito fechado foi votada pela maioria. A jovem pesquisadora não sabia o que pensar sobre essa decisão. Por um lado, ela defendia a conceituação fechada por ser a esclarecedora de muitas dúvidas relacionadas ao processo estrutural e por delimitar sua aplicação. Ora, processos estruturais são voltados para o tratamento de litígios estruturais. Ponto. Mas, será?

A suspensão de processos individuais em razão de uma ação coletiva que tenha o mesmo objeto é um dos temas de maior complexidade dos processos estruturais. O inciso X do artigo 8º trata justamente do tema da suspensão e gerou bastante debate na comissão. Em síntese, foi questionado como ficaria a situação na qual o juiz do processo estrutural solicitasse ao juiz do processo individual que suspendesse o processo individual em razão do tratamento estrutural do objeto e o juiz do processo individual negasse.

Andrea Dantas sugeriu que o requerimento de suspensão fosse direcionado ao Presidente do Tribunal competente, que teria a competência para tomada da decisão. Em resposta, o Relator indicou que o sistema jurídico brasileiro já tem previsão de suspensão de demandas, mas sempre por um Tribunal superior que esteja analisando o objeto.

Afirmou que o problema enfrentado pela comissão é que não há hierarquia entre juízes do mesmo grau, o que impossibilita que um juiz simplesmente determine a suspensão do processo que está sendo conduzido por outro juiz. Destacou que na sua experiência prática a maioria dos juízes suspendem os processos sempre que solicitado. Além disso, destacou que ele próprio tem dúvidas se o Presidente de um Tribunal poderia determinar administrativamente a suspensão de um processo judicial, por não exercer jurisdição sobre esses processos.

Juliana Faria sugeriu que o legislador aproveitasse o espaço legislativo para que, uma vez reconhecida a natureza estrutural, fosse criada uma hipótese de suspensão automática dos processos individuais, o que evitaria os problemas de jurisdição e competência. Tal hipótese facilitaria e otimizaria o processo estrutural.

Após o debate a comissão votou por manter a sugestão do Relator de não criar uma hipótese de suspensão automática, devendo os juízes apenas comunicarem a existência do processo estrutural e solicitarem a suspensão dos processos individuais.

Nesse momento a jovem pesquisadora ficou muito aliviada. Essa hipótese de suspensão automática se mostraria extremamente prejudicial na prática, principalmente considerando os casos que envolvessem questões mais sensíveis como direito à saúde ou à educação.

Como exemplo cita-se o caso das creches de São Paulo, em que notaram que a falta de vagas era uma questão estrutural, momento no qual foram empregadas técnicas estruturais ao processo. Foi uma demanda que durou muitos anos, imagine a situação hipotética de suspensão

automática dos processos individuais. Quando as vagas foram finalmente criadas as crianças sequer eram crianças mais. A análise de cada caso é necessária.

Após mais de quatro horas de debate a comissão aprovou a versão final do anteprojeto de lei do processo estrutural que contava com quinze artigos, e um artigo final sobre a vigência da lei, e com o procedimento esperado e idealizado por anos pela jovem pesquisadora. E foi aí que seu deu seu encontro com sua Dulcinéia.

Como se sabe o encontro de Dom Quixote com sua amada não foi dos melhores para o cavaleiro andante. Apenas para contextualizar o leitor no intuito de que compreenda o encontro em si, é importante lembrar que toda a confusão foi criada por Sancho Pança, que alguns capítulos antes precisou entregar uma carta a Dulcineia a pedido de Quixote. Após partir da Terra Morena, Sancho se dirige a Toboso, mas acaba se esquecendo de levar a carta e não vai ao encontro de Dulcineia. Como combinado com o amo, após o terceiro dia, ele retorna e acaba inventando uma história para Quixote de como teria sido a entrega da carta.

A situação de Sancho se complica quando Quixote decide visitar sua amada e pede para que o escudeiro vá na frente e anuncie à sua dama a sua chegada. Buscando se livrar da situação Sancho por ele criada, ao chegar na cidade e avistar três lavradoras montadas em seus burrinhos decide dizer a Dom Quixote que uma delas é Dulcinéia⁵⁹.

E isto saíram do bosque e descobriram ali perto as três aldeãs. Explorou Dom Quixote com a vista o caminho todo de El Toboso, e, como não visse senão as três lavradeiras, turvou-se e perguntou a Sancho se as deixara fora da cidade.

- Como! fora da cidade! - respondeu Sancho. - Porventura tem Vossa Mercê os olhos abotoados, que não vê que são estas que aqui vêm, resplandecentes como o próprio sol ao meio-dia?

- Eu não vejo - tornou Dom Quixote - senão três lavradeiras montadas em três burricos.

- Livre-me Deus do inimigo! cruzes! - tornou Sancho. - É possível que três hacanéias, ou como é que se lhes chama, brancas como a neve, pareçam burricos a Vossa Mercê? Eu, se assim fosse, era capaz até de arrancar as barbas.

- Pois o que eu te digo, Sancho - tornou Dom Quixote -, é que é tão verdade o serem burricos ou burricas como ser eu Dom Quixote e tu Sancho Pança. Pelo menos assim me parecem.

- Cale-se senhor - tornou Sancho - não diga semelhante coisa; vamos, esfregue esses olhos, e venha cortejar a dama dos seus pensamentos, que já vem aqui ao pé.

(...)

— Sancho, que te parece? que malquisto que eu sou dos nigromantes! e vê até onde se estende a sua malícia e o ódio que me têm, pois me quiseram privar do contentamento que me poderia dar ver a minha dama na plenitude da sua formosura! Com efeito, nasci para exemplo de desditosos,

Sancho se esforça em persuadir o cavaleiro da triste figura de que Dulcineia está

⁵⁹ CERVANTES, Miguel. **O engenhoso fidalgo Dom Quixote de la Mancha**. Editora Nova Cultura. São Paulo. p. 392

encantada e que por essa razão Dom Quixote não consegue visualizar sua verdadeira formosura. Para a analogia entre o encontro da jovem pesquisadora com o relatório final do anteprojeto de lei do processo estrutural, Sancho pouco importa. Aqui o foco deve ser Quixote, sua Dulcinéia e seu espanto ao se deparar com uma figura completamente alheia à que havia não só havia idealizado, mas pela qual lutará e dedicará todos os seus feitos.

Esse momento é interessante, pois o que Quixote vê é a realidade, que lhe confronta diretamente. A lavradeira sem entender o que passa é extremamente indelicada, o que somado a sua aparência acaba por confundir o cavaleiro que, apesar de se esforçar, não encontra beleza na dama que deveria ser a dos seus sonhos.

Para a jovem pesquisadora o seu encontro com o anteprojeto de lei do processo estrutural, por um lado, foi exatamente isso. Talvez ela esperasse um texto maior, mais detalhado, que tivesse se aprofundado mais em aspectos como as características de uma petição inicial estrutural; que tivesse trazido técnicas mais específicas de participação direta de grupos afetados; que tivesse abordado a sentença estrutural; que tivesse trabalhado de forma mais detalhada as fases processuais; mas principalmente, ela esperava um processo estrutural que tratasse de litígios estruturais. De certa forma, ao se deparar com a realidade, ela se frustrou.



A indústria que Sancho teve para encantar a senhora Dulcinéia - Ilustração de Gustave Doré, 1863.

CAPÍTULO 2. AQUELE QUE CONTA COMO O ANTEPROJETO DE LEI DO PROCESSO ESTRUTURAL CHEGOU À REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO COMPLEXO

Nesse capítulo será narrado o segundo momento da experiência de pesquisa: o encontro da pesquisadora com o seu problema de pesquisa do mestrado. Metodologicamente, o capítulo foi dividido em dois subcapítulos, o primeiro trará uma breve análise do anteprojeto de lei do processo estrutural, no segundo a pesquisadora apresentará suas conclusões sobre o anteprojeto, o tema da presente dissertação e fará breves reflexões de como e porque chegou até ele.

2.1 Que trata dos breves comentários sobre Anteprojeto de Lei dos Processos Estruturais

Há um espaço de tempo de alguns meses entre o último contato com o anteprojeto de lei e o texto agora escrito pela pesquisadora. Foram meses de “digestão” e muita reflexão sobre o que foi feito, os resultados que virão e os rumos da pesquisa. Mas antes de passarmos à essas conclusões, cabe alguns comentários sobre o relatório final.

Após as alterações deliberadas na reunião realizada no dia 31 de outubro de 2024, o relatório final foi entregue com 15 artigos. Antes de passar a análise individual de cada um deles, importa destacar a justificativa trazida pela comissão.

O texto aprovado pela Comissão pretende estabelecer, de modo sintético e objetivo, técnicas processuais adequadas para a tramitação do processo estrutural no Brasil. Com efeito, o processo estrutural é uma realidade que se consolidou a partir das disposições da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Processo Civil, oferecendo resultados mais satisfatórios do que as técnicas processuais, individuais e coletivas, até então aplicadas aos litígios dessa natureza.

O anteprojeto consolida, pois, essa experiência, sob três vertentes fundamentais: a) ênfase no consenso e na construção compartilhada de soluções para litígios coletivos complexos; b) ampliação do contraditório e da participação dos grupos impactados no processo; c) atuação estrutural de forma gradual, prospectiva e duradoura, com segurança jurídica para todos os envolvidos.

A justificativa apresentada sintetiza muito bem o objetivo do anteprojeto de lei, a procedimentalização das técnicas processuais a serem adotadas nos processos estruturais que de fato oferecem resultados mais satisfatórios do que as técnicas não estruturais. Fica implícita a defesa do reconhecimento da existência prévia do processo estrutural antes mesmo da elaboração do projeto de lei e da lei que caso aprovada o regulamentará.

Como já dito, discordando do posicionamento apresentado, essa pesquisadora entendia que diante da falta de regulamentação do procedimento do processo estrutural não havia como afirmar a sua existência enquanto processo. Sim, na prática as técnicas processuais já são aplicadas há anos, mas de forma intuitiva, experimentalista, sem qualquer obrigatoriedade e partindo de vontades individuais de operadores do direito e, muito recentemente, das instituições que compõe o sistema de justiça.

O que foi possível observar no decorrer do tempo foi a utilização do argumento de que o processo estrutural já existia no Brasil justamente para impulsionar sua regulamentação. Nesse aspecto, esse argumento cumpriu sua função. O que de forma alguma é uma crítica, já que esse sempre foi o objetivo defendido.

Portanto, ainda que essa seja uma discussão teórica interessante, a verdade é que na prática, considerando a irretroatividade da legislação processual, pouco importa se o processo estrutural já existe no Brasil ou se ele passará a existir após a aprovação da lei, razão pela qual esse tema não será desenvolvido agora.

Seguindo na análise, é possível verificar que a justificativa estabelece ainda três vertentes fundamentais do processo estrutural, a ênfase no consenso e na construção compartilhada de soluções para litígios coletivos complexos; a ampliação do contraditório e da participação dos grupos impactados no processo; e a atuação estrutural de forma gradual, prospectiva e duradoura, com segurança jurídica para todos os envolvidos. Essas vertentes foram muito bem sintetizadas e escolhidas por representarem o cerne do processo estrutural.

O artigo 1º aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 1º Esta lei disciplina as ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais.

§ 1º Os problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como:

I - multipolaridade;

II - impacto social;

III - prospectividade;

IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias;

V - complexidade;

VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e

VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

§ 2º O processo estrutural regula-se pelas disposições da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e, supletiva e subsidiariamente, pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 3º As providências estruturais também podem ser definidas em compromisso de ajustamento de conduta e outros mecanismos de autocomposição coletiva, aplicando-se, no que couber, o disposto nesta lei.

Com relação ao artigo 1º foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 1º esclarece que o âmbito de aplicação do processo estrutural é a ação civil pública, de modo que os processos estruturais são processos coletivos. Isso não impede, como refere o art. 14, que as técnicas processuais estruturais sejam utilizadas para outros procedimentos, quando forem adequadas aos seus propósitos. O dispositivo também opta por elencar, de modo exemplificativo, características dos litígios (ou problemas) estruturais, de modo a facilitar a sua identificação e, com isso, delimitar a aplicabilidade da lei.

Essa técnica normativa tem o mérito de evitar a inserção de uma conceituação em lei, o que é contraindicado pelo pensamento acadêmico e tende a causar interpretações divergentes, ao mesmo tempo em que fornece um indicativo de quais são as situações em que o processo estrutural será aplicável. Adicionalmente, fica claro que o processo estrutural tem um caráter residual, aplicando-se às situações em que as técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, não ofertam soluções adequadas.

Nesse primeiro artigo foram trazidos aspectos importantes do processo estrutural como seu âmbito de aplicação, preferencialmente a ação civil pública e seu caráter residual, mas certamente o objeto desse artigo que foi mais debatido durante todo o trabalho da comissão foi a conceituação, ou no caso a falta dela.

Desde as audiências públicas até as sugestões encaminhadas pela sociedade civil um dos poucos “lugares comuns” era a necessidade de um conceito. Nesse sentido, as sugestões podem ser agrupadas da seguinte forma: (i) conceituação do objeto do processo estrutural, que envolveu termos como litígios estruturais, problemas estruturais e problemas complexos; (ii) conceituação do processo estrutural, desenvolvidos a partir dos diversos objetivos do processo propostos; (iii) necessidade, ou não, de vinculação com a violação sistemática de direitos fundamentais; (iv) aquelas que entendiam pela desnecessidade do conceito.

Acompanhando os momentos de debate, até o último momento, a pesquisadora tinha para si a clara necessidade do conceito de litígios estruturais, sendo o processo estrutural entendido como o procedimento adequado para o tratamento judicial desses litígios. Era necessário que o conceito contemplasse a ideia de necessidade reestruturação de uma instituição pública ou privada ou de uma política pública ou privada.

A comissão optou por não adotar um conceito. Como disposto na justificativa, a técnica normativa utilizada foi a de elencar características dos litígios estruturais para facilitar sua identificação e delimitar a aplicabilidade residual da lei.

Em um primeiro momento, a falta de um conceito pareceu o desperdício de uma oportunidade de esclarecer o processo estrutural. Esse esclarecimento mostrava-se necessário justamente pela falta de consenso entre aqueles que conhecem o tema, e ainda mais necessário para aqueles que o desconhecem por possibilitar a aplicação correta da lei.

No entanto, a reflexão sobre a necessidade ou não de conceituação precisa ser feita considerando espaço e tempo. Talvez antes do anteprojeto de lei a conceituação parecia ser tão necessária pela falta de parâmetros mais concretos que agora foram trazidos pela própria proposta de regulamentação. Antes, se um operador do direito quisesse aplicar as técnicas estruturais, era necessário recorrer a diversas doutrinas distintas para entender não apenas como fazê-lo, mas se seria possível fazê-lo. Agora, de certa forma, a doutrina irá complementar a lei.

Assim, entende-se que a conceituação de fato não é mais tão necessária. A estratégia de trazer características no lugar do conceito parece ser suficiente. No entanto, cabe destacar que o modelo de características acabou por conferir maior discricionariedade ao juiz que pode considerar ou não aquela característica como determinante no momento de certificação do processo como estrutural. Considerando as dificuldades que envolvem a condução desse tipo de processo essa abertura pode dificultar o adequado processamento dessas demandas.

De igual modo, deixa bastante margem de debate para as partes que não se beneficiam do tratamento estrutural da demanda questionem a decisão de certificação. Mas a factibilidade desses apontamentos só poderá ser verificada após a entrada em vigência da lei.

De modo geral, as características elencadas são adequadas e correspondem ao que vinha sendo produzido pela doutrina até então. A única que gerou certo desconforto foi a “existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão”, disposta no inciso VI. O problema encontra-se na palavra irregularidade, que pode ser compreendida enquanto qualidade ou estado irregular, falta de regularidade ou como um equívoco. Ou seja, significa dizer que algo irregular não necessariamente é ilegal. Nesse sentido, talvez tivesse sido mais interessante a utilização de termos como “violação de direitos” ou “ilegalidade”.

O artigo 2º aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 2º São normas fundamentais do processo estrutural:

I - prevenção e resolução consensual dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente;

II - primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais e as atribuições dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;

III - diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados, inclusive os potencialmente impactados pela decisão, para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada;

IV - participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta;

V - ampla publicidade e transparência;

VI - consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais;

VII - flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação, observado o contraditório efetivo, nos termos dos artigos 9º e 10, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

VIII - tratamento isonômico dos indivíduos pertencentes aos grupos impactados;

IX - ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos, com implementação em prazo razoável;

X - oralidade e instrumentalidade das formas; e

XI - boa-fé e cooperação.

Com relação ao artigo 2º foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 2º expressa as normas fundamentais do processo estrutural, com ênfase na consensualidade, na participação ampliada, no respeito às capacidades institucionais e aos limites orçamentários e financeiros das partes envolvidas.

No artigo 2º foram elencadas as normas fundamentais do processo estrutural, que são adequadas e correspondem ao que vinha sendo produzido pela doutrina até então. A importância desse artigo está em sua leitura conjunta com o artigo 1º, esses dois artigos representam o cerne do processo estrutural no Brasil. Sua relação de complementariedade se dá no sentido de que, se no artigo 1º há a caracterização dos litígios estruturais, no 2º há a estruturação do modelo processual que será desenvolvido.

O artigo 3º aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 3º É competente para processar e julgar a demanda estrutural o foro do local da ação, omissão, dano ou ilícito.

§ 1º Na determinação da competência, observar-se-á o seguinte:

I - havendo várias comarcas ou subseções judiciárias atingidas, dentro de um mesmo Estado ou Seção Judiciária, todas serão igualmente competentes, observada a prevenção;

II - se os fatos atingirem a área da capital do Estado, será esta a competente; e

III - se os fatos tiverem dimensão nacional, abrangendo mais de um Estado, será competente qualquer capital de Estado atingido ou o Distrito Federal, concorrentemente, observada a prevenção.

§ 2º Instaurados processos estruturais ou coletivos cuja solução possa interferir de forma direta na solução de outro processo estrutural, serão reunidos perante o juízo prevento que tenha competência material para todas as causas.

§ 3º Havendo divergência entre os juízos acerca da reunião, centralização ou distribuição de processos que devam tramitar em conjunto, aplicam-se as disposições sobre conflito de competência previstas nos arts. 951 a 959 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 4º Na condução dos processos estruturais, os juízes devem priorizar a adoção da cooperação judiciária, prevista nos arts. 67 a 69 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Com relação ao artigo 3º foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 3º define a competência para o processo estrutural, prestigiando a cooperação judiciária e a reunião de feitos conexos, de modo a evitar julgamentos contraditórios

Apesar de parecer um simples capítulo procedimental, as regras de competência trazidas no artigo 3º resolvem diversos problemas que são enfrentados na prática pela falta de regramento. Ganha destaque o estabelecimento da competência territorial para a propositura do processo estrutural, ou seja, em razão do lugar no qual ocorreu a ação, omissão, dano ou ilícito.

O segundo destaque é a previsão de reunião perante o juízo prevento dos processos estruturais ou coletivos que interfiram diretamente na solução de outro processo estrutural. Essa reunião impede a multiplicidade de decisões, que podem ser conflitantes, e potencializa a capacidade de resolução do juízo que não será surpreendido por interferências causadas por outras ações. O outro benefício da reunião desses processos é a melhoria na gestão do próprio litígio que será melhor compreendido em sua totalidade, o que auxilia na tomada de decisão.

O artigo 4º aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 4º O juiz poderá, fundamentadamente, solicitar ao Tribunal, entre outras providências:

I - designação de outros juízes para que o processo seja conduzido e julgado, em primeiro grau de jurisdição, de forma colegiada; e

II - disponibilização de recursos humanos e materiais adequados às necessidades específicas do processo estrutural, para auxiliar, entre outras atividades, na convocação de interessados, obtenção e análise da prova e efetivação das decisões provisórias e definitivas.

§ 1º As partes e os demais interessados que participam do processo estrutural podem solicitar ao juiz a adoção das providências a que alude o caput.

§ 2º Os tribunais, no âmbito de suas competências, expedirão normas regulamentando a composição do colegiado a que se refere o caput e os procedimentos a serem adotados para seu funcionamento.

Com relação ao artigo 4º foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 4º contempla medidas de apoio institucional ao magistrado responsável pelo processo estrutural, tendo em vista a complexidade das medidas necessárias ao seu desenvolvimento. Prevê-se, à semelhança do que ocorre na Lei de Execuções Penais, a possibilidade de estabelecimento de um colegiado de 1º grau, a fim de que as atividades possam, também nesse momento, ser distribuídas entre mais de um magistrado.

O artigo 4º representa significativo avanço na forma como os processos estruturais serão conduzidos do ponto de vista institucional. As previsões aqui trazidas, por um lado oferecem ferramentas normativas para melhor embasamento dos pedidos de apoio institucional dos juízes, tão necessários para a adequada condução adequada dos processos estruturais. Por outro lado, impulsionarão os tribunais a adotarem medidas que visem a melhoria de sua capacidade institucional voltada para as necessidades específicas desses litígios.

Outro destaque foi a previsão expressa de que essas medidas de apoio institucional podem ser requeridas pelas partes e demais interessados, o artigo privilegia e promove um ambiente participativo necessário na busca da solução plural do litígio. Além disso, o artigo inova ao possibilitar a condução e julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição. Talvez essa seja uma das grandes inovações trazidas pelo anteprojeto, tratando-se de procedimento absolutamente necessário se considerado a complexidade/quantidade de medidas necessárias para a adequada condução do processo estrutural.

O artigo 5º aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 5º O autor indicará, na petição inicial, o caráter estrutural do litígio, apresentando a descrição do caso, bem como os subsídios técnicos de que dispuser.

§ 1º Ao apreciar a petição inicial, o juiz poderá:

I - determinar que o autor a emende, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito;

II - rejeitar liminarmente o caráter estrutural do processo, determinando o seu prosseguimento pelo procedimento adequado; ou

III - determinar a citação do réu e, se for o caso, a intimação de terceiros que possam contribuir para a análise do caráter estrutural do processo.

§ 2º O réu será citado para, no prazo nunca inferior a 15 (quinze) dias nem superior a 30 (trinta) dias, manifestar-se sobre o caráter estrutural do processo, não incidindo a preclusão sobre as demais questões suscitadas pelo autor.

§ 3º O processo estrutural não será extinto por defeito de legitimidade ou de capacidade processual adequada da parte autora, sem que antes se dê a oportunidade a outro legitimado de assumir a demanda, competindo ao magistrado promover a intimação dos possíveis representantes adequados para prosseguirem com o processo.

§ 4º O processo estrutural não será extinto por ilegitimidade passiva, sem que se permita a correção ou a integração do polo passivo com todos os sujeitos interessados e que possam ter responsabilidade na atuação estrutural buscada.

§ 5º Qualquer das partes e demais interessados que participe do processo pode indicar a natureza estrutural do litígio, devendo todos ser intimados para, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestarem-se a respeito dessa alegação.

§ 6º Se identificarem o litígio estrutural em processos individuais, o juiz ou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário deverá oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se refere o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para se for o caso, promoverem a propositura da ação respectiva.

Com relação ao artigo 5º foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 5º inicia a descrição do procedimento estrutural propriamente dito, com a petição inicial e a sua análise pelo juiz. Aqui, como já ressaltado desde a versão preliminar do anteprojeto, valorizaram-se a litigância responsável e a máxima utilidade da tutela jurisdicional, permitindo a rejeição de demandas não adequadamente fundadas, mas também evitando que processos meritórios sofram com extinção em razão de discussões processuais periféricas e corrigíveis.

O artigo 5º inicia a parte procedimental do processo estrutural. Nesse artigo fica claro que o foco do juiz, das partes e dos interessados no litígio deve ser o mérito do processo, cessar a situação grave de contínua e permanente irregularidade por meio da otimização da tutela jurisdicional. Nesse sentido, o procedimento não é compreendido como um fim em si mesmo, razão pela qual foram previstas diversas técnicas de otimização da tutela jurisdicional que na prática evitarão a extinção do processo em razão de discussões processuais.

Ganha destaque a indicação do caráter estrutural do litígio, mecanismo que possibilitará a adoção de toda a técnica e lógica estrutural no processo. No ponto, há uma possibilidade de situação potencialmente problemática que merece ser pontuada. O inciso II prevê que o juiz pode rejeitar liminarmente o caráter estrutural sem que antes tenha ouvido o réu e terceiros que podem ser favoráveis ao tratamento judicial.

Se por um lado a decisão liminar represente uma economia processual ao impedir o prosseguimento de ações que não possuem o suscitado caráter estrutural, por outro lado, pode prolongar no tempo o próprio processo em razão da necessidade de recurso para que haja o reconhecimento suscitado. Considerando a complexidade dos processos estruturais e os direitos tutelados, tempo é algo de extrema importância. Mas espera-se que na prática, caso essas situações ocorram, que sejam excepcionais.

Outro destaque é o § 6º, a previsão normativa da possibilidade de se oficiar um ente legitimado para que promova a propositura da ação estrutural resolve um problema antigo de gestão entre processos individuais e o processo estrutural, ainda que esse último sequer exista. Além disso, em algumas situações em razão da multiplicidade de demandas individuais com o

mesmo objeto, o juiz é um dos primeiros a identificar a existência desse tipo de litígio, podendo agora endereçá-lo adequadamente.

O artigo 6º aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 6º O caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual ou por decisão judicial.

§ 1º Preenchidos os requisitos legais e havendo consenso entre as partes quanto ao caráter estrutural do litígio, o processo será conduzido na forma prevista nesta lei.

§ 2º Se o caráter estrutural do litígio não for consensual, o juiz determinará a realização de audiência para oitiva das partes e dos demais interessados, podendo facultar a participação de especialistas, representantes dos grupos sociais impactados e de outros sujeitos que possam contribuir para o esclarecimento da questão.

§ 3º Persistindo o dissenso entre as partes, o juiz decidirá sobre o caráter estrutural do litígio.

§ 4º Para reconhecer o caráter estrutural do litígio, o juiz considerará, entre outros elementos, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes.

§ 5º Reconhecido ou rejeitado o caráter estrutural do litígio, o réu será intimado para, querendo, oferecer contestação.

Com relação ao artigo 6º foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 6º regula o reconhecimento do caráter estrutural do litígio, a fim de imprimir ao processo o tratamento estrutural. Nessa fase, valoriza-se o consenso entre as partes, mas, se ele não existir, é o caso de ampliação do contraditório, a fim de que a decisão seja subsidiada pela maior quantidade de informação possível, de acordo com as necessidades do caso.

Nesse particular, o § 4º complementa o aspecto conceitual do tema, expressando que o juiz considerará, para reconhecer o caráter estrutural do litígio, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes.

O artigo 6º traz a tão debatida decisão de certificação, na qual o litígio será reconhecido como estrutural, e, portanto o processo será afetado pela técnica estrutural. Como necessário a esse tipo de litígio, o caráter estrutural deve ser fruto do consenso entre as partes. Caso não seja, o juiz determinará a realização de audiência para oitiva das partes e dos demais interessados para o esclarecimento da questão. É importante ressaltar que apenas em última instância, não havendo consenso, o juiz deve decidir. Merece destaque o § 4º que traz parâmetros a serem observado pelo juiz quando da decisão de certificação.

O artigo 7º aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 7º O acordo ou a decisão judicial que atribuir caráter estrutural ao processo especificará o objeto da atuação estrutural sobre a qual recairá a atividade processual.

§ 1º O objeto da atuação estrutural deve ser específico e, uma vez definido, pode ser alterado apenas mediante acordo entre as partes, homologado pelo juiz.

§ 2º Observado o disposto no § 1º, as metas e indicadores da atuação estrutural podem ser alterados pelas partes, de comum acordo, ou por decisão judicial, com base em fatos supervenientes, em novas informações ou em diagnósticos que se tornem conhecidos no curso do processo, observado o procedimento previsto no art. 6º desta Lei.

Com relação ao artigo 7º foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 7º propõe o equilíbrio entre estabilidade e mudança. De acordo com o seu teor, o objeto do processo estrutural, uma vez definido, só pode ser alterado por acordo entre as partes. Isso impede processos estruturais que se eternizem por estarem, a cada momento, mudando de enfoque. Por outro lado, considerado um objeto dado, as metas e indicadores podem ser modificados, tanto por acordo, quanto por decisão (sempre observado o contraditório), uma vez que a realidade é mutável e pode contraindicar as providências inicialmente definidas.

O artigo 7º trata da estabilização da demanda, ponto muito importante e debatido no campo dos processos estruturais. Considerando que o processo estrutural precisa lidar com violações complexas e em curso, há uma inviabilidade de que, ao início do procedimento, as partes delimitem sua pretensão, pois o próprio decurso do tempo revela outras situações que precisarão de medidas adequadas a elas. Nesse sentido, o objeto do processo só é de fato conhecido e verificado a posteriori, após a discussão entre as partes e interessados, sendo a prospectividade uma de suas características marcantes.

O estabelecimento do objeto da demanda no momento da certificação do processo possibilita esse debate prévio entre as partes. Nesse equilíbrio entre estabilidade e mudança, o §1º representa a estabilidade, tendo sido delimitado que o objeto da demanda deve ser específico. Como já se sabe, mudanças estruturais são complexas e progressivas de modo que a melhor delimitação do objeto deve ser a especificação do resultado geral que se pretende produzir.

Já o § 2º representa a possibilidade de mudança, necessária em razão da própria complexidade desses litígios que envolvem violações em curso. Assim a previsão das mudanças de metas e indicadores de atuação anteriormente estabelecidos se adequa às necessidades desses litígios. Além disso, há a delimitação dos motivos que podem impulsionar essa mudança, sendo eles a existência de fatos supervenientes, novas informações ou diagnósticos que se tornem conhecidos no curso do processo.

O artigo 8º aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 8º Estabelecido o caráter estrutural do processo, o juiz deverá, com a participação das partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação, entre outras, das seguintes técnicas processuais, de acordo com as peculiaridades do caso:

I - admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio;

II - realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias;

III - realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio;

IV - designação de audiência de saneamento e organização compartilhada do processo, inclusive para a definição de pontos de consenso e de dissenso, bem como para criar oportunidades de acordos materiais e processuais entre as partes;

V - designação de calendário de audiências para tratar de aspectos específicos da controvérsia;

VI - designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social;

VII - intimação de pessoas que tenham contribuições técnicas ou poder decisório sobre as questões controvertidas, para que participem de audiências designadas, independentemente de serem ou não partes no processo;

VIII - decisão de questões urgentes ou de questões específicas, sobre as quais não haja consenso e que tenham potencial para otimizar a pauta de atuação estrutural;

IX - definição de mecanismos de ampliação de publicidade e transparência, inclusive com uso de plataformas de tecnologia, aplicações de redes sociais ou da rede mundial de computadores para prestação de informações sobre a natureza do conflito e o andamento do processo;

X - comunicação, de ofício ou a requerimento das partes, aos juízes responsáveis por processos individuais e coletivos que tenham relação com o litígio estrutural, a fim de que avaliem a conveniência de suspendê-los, reuni-los ou centralizar a prática de atos processuais, de modo a permitir a solução coordenada e isonômica do litígio, sem prejuízo da adoção de medidas urgentes; e

XI - adoção de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio, bem como com a gestão dos demais processos individuais e coletivos relacionados ao objeto da controvérsia.

Com relação ao artigo 8º foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 8º lista as técnicas processuais que podem ser utilizadas para a condução de um processo estrutural. Elas estão organizadas em técnicas de participação (incisos I a III), técnicas de gerenciamento (incisos IV e V), técnicas de instrução (incisos VI e VII), técnicas de decisão (inciso VIII), técnicas de publicidade (incisos IX e X) e técnicas de cooperação (inciso XI).

O artigo 8º ainda está no campo da procedimentalização do processo estrutural e sua relevância está justamente nas técnicas de participação, gerenciamento, instrução, decisão, publicidade e cooperação elencadas. As técnicas de participação elencadas serão melhor abordadas no capítulo 03 do presente trabalho por esse ser o objeto dessa dissertação.

Por sua vez, como técnicas de gerenciamento foram elencadas as audiências, que privilegiam a oralidade e os meios consensuais de solução do conflito, além de possibilitarem o estabelecimento de cronogramas claros e calendários processuais. Nota-se que a escolha dessa técnica privilegia a otimização processual, uma vez que durante essas audiências se mesclará a busca pelo consenso, a produção de provas e, eventualmente a tomada de decisões.

Quanto às técnicas de instrução, é importante notar que a fase probatória do processo estrutural se volta simultaneamente para o passado e para o futuro. Por um lado, é necessária a comprovação da existência do litígio, suas características estruturais, e a relação da violação suscitada com o réu. Por outro lado, considerando o caráter prospectivo de atuação, as provas precisam comprovar a adequação das medidas propostas para a solução do problema.

No ponto, as técnicas apresentadas nos incisos V e VI constituem um avanço no processo estrutural por contribuírem na obtenção de dados e informações necessárias para elaboração da solução adequado ao litígio. Além disso, as técnicas disponibilizadas privilegiam o ambiente dialógico também nesse momento de instrução, pois garantem que todos aqueles que importam para elaboração da solução adequada sejam chamados a participarem do processo ainda que não sejam partes.

Como técnica de decisão foi elencada a possibilidade de que o juiz decida questões urgentes ou específicas sobre as quais não haja consenso. Essa medida é necessária aos processos estruturais considerando suas causas complexas, com dificuldades de instrução que fazem com que a sentença acabe demorando muito.

Ela possibilita a flexibilização do procedimento, por meio da não delimitação de momentos decisórios e garante a celeridade do processo estrutural. Para além, essa técnica permite que o juiz alie conhecimento e execução, podendo decidir pontos que podem ser implementados, enquanto outros ainda são objetos de instrução. Todos esses aspectos contribuem para o dinamismo necessário a esse tipo de litígio.

Já as técnicas de publicidade são extremamente importantes ao processo estrutural que, após o anteprojeto, ainda possui muito espaço para o experimentalismo. A proposta experimentalista só é legítima se baseada na transparência e publicidade, sendo esses fatores indispensáveis à observação do devido processo legal.

Ao determinar a definição de mecanismos de ampliação de publicidade e transparência para prestação de informações sobre a natureza do conflito e o andamento do processo, o anteprojeto avançou significativamente na capacidade de *accountability* proporcionada pelo procedimento. No entanto, cabe destacar que a publicidade de informações sobre a natureza do

conflito e o andamento do processo não são suficientes. Nos mecanismos que serão criados, deve ser publicizada a existência de todo processo, o que nele é debatido, decidido e acordado.

É interessante notar que o tratamento das ações individuais que tenham relação com o processo estrutural, uma das questões mais polêmicas e de difícil endereçamento tanto nos processos estruturais quanto nas ações coletivas, foi colocado dentro da organização normativa como uma técnica de publicidade. De fato, o é, mas talvez, considerando a relevância da questão, para a adequada solução dos processos estruturais, o tema merecesse maior atenção.

No ponto, a avaliação quanto a suspensão, reunião, ou centralização do processo individual ficou a cargo do juiz anteriormente responsável por ele e não do juízo do processo estrutural. Trata-se de uma questão complexa que merece uma análise profunda, mas não é possível deixar de mencionar alguns questionamentos deixados em aberto pelo anteprojeto.

Caso as demandas individuais estejam impactando negativamente na solução estrutura do litígio e os juízes entendam que essas ações não devem ser suspensas, o resultado prático do processo estrutural não fica comprometido? Considerando tratar-se de uma comunicação entre juízos, não necessariamente é obrigatório que o juízo da demanda individual exerça qualquer ato decisório no processo o que inviabiliza a possibilidade de recurso de uma decisão que foi tomada, mas não necessariamente nos autos. O que fazer nesses casos?

Por fim, como técnicas de cooperação o artigo trouxe a previsão da adoção de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional que possam contribuir com a solução do litígio. A cooperação interinstitucional vai além da cooperação judicial, mas essa também é necessária aos processos estruturais. Cabe lembrar que em 2020 a Resolução 350 do Conselho Nacional de Justiça, regulamentou a cooperação judicial, que dispõe que a cooperação pode envolver qualquer ato processual, inclui providências extraprocessuais e administrativas e possibilita a concentração de causas repetitivas, aspecto de grande interesse para o processo estrutural.

A cooperação interinstitucional e judicial é indispensável ao processo estrutural, pois falta de colaboração entre as diferentes instituições que estão relacionadas de alguma forma com o litígio dificulta tanto o desenvolvimento do processo quanto o diagnóstico e execução da solução adequada.

O artigo 9º aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 9º Decididas as questões alegadas pelo réu e produzidas informações suficientes nos autos, o juiz dirigirá as partes para a elaboração de um plano de atuação estrutural.

§ 1º Sempre que possível, o juiz facultará que a versão inicial do plano seja elaborada pelo sujeito encarregado da atividade sobre a qual recai o processo, valorizando seu conhecimento quanto ao objeto e considerando os obstáculos e as dificuldades reais da implementação das medidas.

§ 2º Quando possível e adequado, o plano será elaborado com a oitiva de pessoas e entidades, públicas ou privadas, bem como de representantes do grupo afetado.

§ 3º O plano de atuação estrutural conterá:

I - diagnóstico do litígio estrutural, considerando todas as informações disponíveis, sem prejuízo da realização de novos atos processuais para a sua complementação ou retificação;

II - metas específicas e aferíveis, descritas de forma clara e concreta, voltadas a alterar progressivamente a situação de fato objeto do processo;

III - indicadores quantitativos e qualitativos de alcance das metas;

IV - cronograma de implementação das medidas planejadas, contemplando marcos parciais e finais;

V - definição dos sujeitos responsáveis pela implementação das ações necessárias;

VI - metodologia e periodicidade da supervisão do alcance e da revisão das metas definidas;

VII - designação de sujeitos ou instituições que acompanharão a implementação do plano, definindo as respectivas atribuições;

VIII - prazos, parâmetros ou indicadores que definirão a extinção do processo; e

IX - se as medidas envolverem recursos financeiros sujeitos a normas de orçamento público, o modo como será feita a respectiva alocação e execução, que deverá observar as diretrizes legais e constitucionais aplicáveis.

§ 4º A especificação dos elementos do plano poderá ser feita de maneira progressiva, à medida que o objeto da atuação se tornar conhecido, com aportes de novas contribuições pelas partes e oitiva dos grupos interessados, adotando-se, para tanto, novos acordos ou decisões judiciais, sempre com prévio debate entre as partes e demais interessados.

§ 5º Apresentada a versão inicial do plano, o juiz ouvirá as partes e avaliará a necessidade de oitiva de pessoas ou entidades tecnicamente qualificadas, designação de audiência pública, reuniões, consultas públicas, inclusive em formato virtual, ou outros meios de ampliação da participação social.

§ 6º Colhidos os elementos a que se refere o § 3º, o juiz marcará audiência para que, em conjunto com as partes, seja elaborada e homologada a versão final do plano, decidindo quanto aos pontos sobre os quais não haja consenso.

Com relação ao artigo 9º foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 9º expressa o aspecto mais importante do processo estrutural, que é a elaboração e implementação do plano. Particularmente, o seu § 3º define mecanismos para que a atuação estrutural não se dê de forma exclusivamente intuitiva ou experimentalista, mas adequadamente planejada, de modo a minimizar eventuais efeitos indesejáveis da sua incidência.

O artigo 9º trata do meio de realização do objetivo do processo estrutural. O seja, trata do plano que deve possibilitar que a violação sistemática do direito cesse. Por essa razão, é um

considerado o aspecto mais importante no processo estrutural. Como amplamente defendido pela doutrina, já é estabelecido desde o caput que o plano de atuação estrutural será elaborado pelas partes, cabendo ao juiz apenas a condução dos trabalhos com esse objetivo.

No § 1º há uma questão procedimental interessante, após a decisão das questões alegadas pelo réu e tendo sido produzidas informações suficientes nos autos, a versão inicial do plano deve ser elaborada pelo sujeito encarregado da atividade sobre a qual recai o processo, essa escolha é interessante, pois é esse sujeito que conhece sua limitação, capacidade e potencial de resolução daquele problema. Considerando o tema dessa dissertação, o § 2º e § 5º será trabalhado no capítulo 3.

O § 3º trata das técnicas que devem ser observados na elaboração do plano. Elas estão em acordo com as necessidades desse tipo de litígio, não carecendo de maiores observações. O § 4º por sua vez, traz para essa parte procedimental do plano a mesma ideia de flexibilidade e equilíbrio entre a estabilidade e demanda tratado no art. 7º, por possibilitar a progressividade da especificação dos elementos do plano à medida que o objeto da atuação se torne conhecido. Por fim, o § 6º estabelece a necessidade de homologação do plano e mais uma vez a atuação subsidiária do juiz, que só deve decidir quanto aos pontos sobre os quais não haja consenso.

O artigo 10º aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 10. O processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes e demais interessados.

§ 1º Para a obtenção do consenso, o juiz, além de atuar pessoalmente, pode remeter o processo à mediação ou a outros métodos de autocomposição.

§ 2º Nas questões em que o consenso não for possível, o juiz deve, preferencialmente, adotar decisões parciais ou provisórias, ou expedir recomendações, devolvendo às partes e aos demais interessados a oportunidade de escolher novos meios de efetivação da tutela jurisdicional, de produzir novas diligências instrutórias ou negociais ou de complementar os espaços decisórios não exauridos nos pronunciamentos judiciais anteriores.

§ 3º O juiz adotará medidas para coibir comportamentos protelatórios nas atividades de autocomposição.

§ 4º As decisões de tutela provisória de caráter estrutural não devem ser tomadas sem oitiva das partes, a menos que a situação seja de tal modo urgente a ponto de inviabilizar essa providência.

§ 5º As decisões judiciais e os acordos são passíveis de revisão ou ajustes, mediante provocação de qualquer interessado, em razão de fatos supervenientes, bem como de novas avaliações acerca dos efeitos da implementação do plano, inclusive em fase de cumprimento ou execução, observados o contraditório prévio e o disposto no art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Com relação ao artigo 10 foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 10 dedica-se às técnicas de gerenciamento e de decisão do processo, especialmente à busca permanente do consenso e à adoção, no que tange às questões sobre as quais este não seja alcançado, de decisões que preservem ao máximo os espaços de liberdade das partes, a fim de que possam seguir dialogando.

O artigo 10 traz já no caput a orientação ao juiz que conduz o processo estrutural sobre como deve se dar sua atuação e o objetivo dela, a construção de consenso entre as partes e demais interessados. O constante ambiente dialógico é necessário em razão do caráter policêntrico desse tipo de litígios que exige a pluralização do diálogo como condição para ser alcançada uma solução que dê conta da complexidade dos problemas. Nesse contexto, as medidas de autocomposição previstas § 1º ganham ainda mais relevância.

Merece destaque o § 2º que apesar de instruir o juiz a decidir na falta de consenso, estabelece a preferência por decisão parciais ou provisórias, ou expedir recomendações. Essa técnica de decisão possibilita que o juiz atue no direcionamento do conflito sem decidi-lo. Há a devolução do problema para as partes e demais interessados, que podem a partir da decisão parcial, provisória ou da recomendação escolher novos meios de efetivação da tutela jurisdicional, produzir novas diligências instrutórias ou negociais ou complementar os espaços decisórios não exauridos nos pronunciamentos judiciais anteriores.

O melhor cenário para o processo estrutural é o consensual, dialógico e de cooperação entre as partes, no entanto esse cenário tem como requisito a vontade das partes de solucionar o conflito e de fazê-lo da melhor forma e o mais rápido possível. Mas essa nem sempre é a realidade. Nesses casos o § 3º ganha relevância na medida em que traz a previsão normativa de coibição de comportamentos protelatórios nas atividades de autocomposição.

O § 4º prevê que, na medida do possível, as decisões de tutela provisória de caráter estrutural não devem ser tomadas sem oitiva das partes. Considerando o artigo 9º do Código de Processo Civil, a regra geral é que seja observado o princípio do contraditório, mas como se sabe e se observa do § 2º do artigo 300 do Código de Processo Civil é possível a dispensa da oitiva da parte contrária para concessão da tutela de urgência. O § 4º do anteprojeto de lei parece trazer o entendimento que no processo estrutural a exceção ao princípio do contraditório previsto no CPC é ainda mais restrita diante da relevância do consenso nesses litígios.

Por fim, o § 5º traz, mais uma vez, a possibilidade de revisão das decisões judiciais e acordos firmados em razão de fatos supervenientes, de novas avaliações acerca dos efeitos da implementação do plano, inclusive em fase de cumprimento ou execução. Essas possibilidades de revisões preservam os espaços de liberdade das partes propiciando o dialogando.

O artigo 11 aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 11. O monitoramento da implementação do plano de ação será encerrado, com a extinção do processo, quando demonstrada a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados, na forma de que trata o art. 9º, § 3º, inciso VIII.

Com relação ao artigo 11 foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 11 contempla uma preocupação central dos acadêmicos, que é a necessidade de dar concretude ao marco de encerramento do processo estrutural. Propõe-se que devem ser definidos indicadores específicos para essa finalidade.

O artigo 11 trata de uma pergunta constantemente feita. Mas quando o processo estrutural acaba? Na prática o encerramento tem sido um desafio, isso diante da própria natureza complexa do litígio que requer uma intervenção que se prolongue no tempo. O artigo 9º, que trata do plano de atuação estrutural, estabelece que o plano deve contar com metas aferíveis, indicadores de alcance das metas, cronograma de implantação das medias e prazos, além de parâmetros ou indicadores que definirão a extinção do processo. Essas técnicas de elaboração do plano além de lhes conferir maior eficiência conferem maior previsibilidade ao próprio processo estrutural.

O artigo 12 aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 12. Das decisões interlocutórias proferidas no processo estrutural caberá agravo de instrumento.

§ 1º Ao julgamento do agravo de instrumento da decisão que reconhece ou rejeita o caráter estrutural do litígio aplica-se o disposto nos arts. 937 e 942, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 2º O regime recursal das decisões interlocutórias em processos estruturais no âmbito da Justiça do Trabalho segue o disposto nas normas de processo do trabalho.

Com relação ao artigo 12 foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 12 amplia a recorribilidade das decisões do processo estrutural, de modo a evitar que o juízo singular possa, sem revisão, causar prejuízos significativos às partes. A revisão é a garantia de que o processo estrutural, quando não consensual, será passível de supervisão pelo órgão competente.

O artigo 12 trata de outra questão que até então era sensível no processo estrutural, os recursos. Considerando as especificidades das técnicas decisória necessária a esse tipo de processo a e quantidade de decisões que são proferidas a preocupação com a recorribilidade é legítima como forma de ser assegurado o devido processo legal. Muito se questionava o impacto que uma decisão incorreta poderia causar em razão da complexidade dos próprios litígios. Nesse sentido, o artigo 12 resolve essa questão ao estabelecer que caberá agravo de instrumento das decisões interlocutórias proferidas nesses processos.

Além disso, como já ressaltado, uma das decisões mais importantes para o tratamento judicial e adequado de litígios complexos é a decisão de certificação do processo estrutural. Nesse sentido, o § 1º ganha importância por dois motivos, determinar o recurso cabível da decisão de certificação e ampliar sua recorribilidade.

Ao determinar a aplicação dos artigos. 937 e 942 do Código de Processo Civil, foi assegurada a ampliação da recorribilidade da decisão do agravo de instrumento, pois caso o resultado não seja unânime o julgamento terá prosseguimento em sessão a ser designada com a presença de outros julgadores, que serão convocados em número suficiente para garantir a possibilidade de inversão do resultado inicial, assegurado às partes e a eventuais terceiros o direito de sustentar oralmente suas razões perante os novos julgadores.

O artigo 13 aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 13. O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público criarão:

I - base de dados, de acesso público, de acordos e processos estruturais, finalizados e em andamento, com disponibilização das principais peças processuais e de sumários em linguagem simples; e

II - mecanismos e índices próprios para a avaliação da atividade prestada por magistrados e membros do Ministério Público em processos estruturais, de modo a reconhecer a complexidade e o trabalho adicional que eles representam.

§ 1º O juiz, diante da complexidade da causa, poderá ser desonerado, total ou parcialmente, dos demais feitos de sua competência, a critério da autoridade competente, sem prejuízo da promoção de outras estratégias de apoio institucional.

§ 2º Os tribunais poderão estabelecer órgão de acompanhamento e apoio ao juiz na condução do processo estrutural.

§ 3º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e à Advocacia Pública.

Com relação ao artigo 13 foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 13 reconhece a necessidade de que, em termos estatísticos e funcionais, o processo estrutural seja tratado de forma diferenciada. Assim, os integrantes das carreiras públicas que deles se ocupam devem ser adequadamente reconhecidos pelos esforços adicionais que tipicamente empreendem nesses casos.

O artigo 13 estabelece medidas sobre o processo estrutural a serem adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público. O inciso I estabelece a criação de uma base de dados de acordos e processos estruturais. Além de ser uma medida de publicidade, a base de dados também possibilitará o compartilhamento de estratégias e medidas adotadas em processos estruturais, proporcionada por seu caráter experimentalista. Esse compartilhamento certamente se mostrará muito benéfico.

Processos estruturais são de difícil condução e de longa duração. Em um país marcado por sua litigiosidade, com mais 84 milhões⁶⁰ de processos em curso e com uma justiça guiada pela “justiça em números”, pela pressão constante de diminuição de acervos e pela premiação quando metas são batidas, mecanismos que tem sua importância e valor, a verdade é que processos estruturais não são prioridades. Nesse contexto, o inciso II faz com o que os Conselhos tratem esses processos de forma diferenciada reconhecendo o trabalho desenvolvido.

O § 1º prevê a desoneração total o parcial do magistrado que conduz o processo estrutural. Trata-se de medida de suma importância para que o processo possa ser conduzido com o empenho, foco e tempo que sua complexidade exige.

Em um primeiro momento pode parecer contraproducente diminuir o acervo de um magistrado ou pior, deixá-lo responsável por apenas um processo. No entanto, a seriedade dos litígios complexos que muitas vezes envolvem violação sistemática de direitos fundamentais, falhas em políticas públicas e outros problemas de grande impacto na sociedade merecem tal cuidado por parte do poder judiciário.

Já o § 2º traz a possibilidade de que os Tribunais estabeleçam órgão de acompanhamento e apoio ao juiz na condução do processo estrutural. Essa medida aumenta a capacidade institucional do Tribunal para tratamento dos processos estruturais e pode causar grande impacto na qualidade da tutela prestada.

Podemos citar como exemplo o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos – NUPEC do Supremo Tribunal Federal⁶¹, que por ser composto por especialistas garante que as medidas estruturais necessárias aos litígios sejam adotadas, além de auxiliarem os ministros participando de reuniões de mediação, auxiliando na construção de indicadores para monitoramento e elaborando pareceres em ações estruturais.

O artigo 14 aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 14. As técnicas processuais previstas nesta lei aplicam-se, no que forem compatíveis e adequadas, aos processos que cuidem de questões de natureza similar àquela aqui regulada.

Parágrafo único. As técnicas processuais previstas em outros procedimentos especiais aplicam-se ao processo estrutural, desde que compatíveis.

Com relação ao artigo 14 foi apresentada a seguinte justificativa:

O art. 14, conforme já mencionado, segue a linha prevista no § 2º do art. 327 do

⁶⁰ Dado do relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2024-barroso-destaca-aumento-de-95-em-novos-processos/>>. Acesso em: 7 jan. 2025.

⁶¹ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao>. Acesso em: 7 jan. 2025.

Código de Processo Civil, para permitir o trânsito entre técnicas previstas para os diferentes procedimentos especiais. A lógica é que as técnicas previstas nesta lei possam ser utilizadas em outros casos, se a eles forem proveitosas, ao mesmo tempo em que as técnicas processuais de outros procedimentos possam ser transpostas ao processo estrutural, se a ele valorosas.

O artigo 14 traz importante previsão de trânsito de técnicas tanto do processo estrutural para outros procedimentos quanto de outros procedimentos para o processo estrutural. Para se adequar às necessidades da sociedade o direito vem se atualizando com novas técnicas e tecnologias a cada ano que passa. O artigo 14 possibilita que a futura lei não se estacione no tempo, sendo permitidas desde já a aplicação no processo estrutural de novidades se a ele forem compatíveis e valorosas.

O artigo 15 aprovado pela comissão foi redigido da seguinte forma:

Art. 15. As disposições desta lei aplicam-se, no que couber:

I - aos tribunais, no julgamento dos recursos e ações de competência originária;

II - aos processos estruturais de natureza trabalhista, administrativa ou de controle; e

III - ao processo penal, especialmente nos casos que envolvam necessidade de reorganização institucional em virtude da aplicação de medidas advindas de feitos criminais, nos habeas corpus coletivos que ensejem medidas estruturais e nas execuções penais que as requeiram.

Com relação ao artigo 15 foi apresentada a seguinte justificativa:

Finalmente, o art. 15 se ocupa de aspectos relacionados ao âmbito de aplicação subsidiária da Lei, nos tribunais, para o julgamento de recursos e causas de competência originária, assim como aos processos de natureza trabalhista, administrativa, penal e de controle.

Por fim, o artigo 15 trata dos aspectos de aplicação subsidiária da lei tão importantes aos litígios complexos que nem sempre receberão tratamento judicial, podendo ser processados administrativamente em órgãos como agências reguladoras e o Tribunal de Contas da União, e nem sempre terão natureza cível, o que foi muito bem observado e endereçado no anteprojeto.

Se o primeiro contato da jovem pesquisadora foi comparado ao encontro com Dulcineia, o encontro de agora, no momento de escrita desse trabalho foi muito mais agradável. O anteprojeto de lei dos processos estruturais responde adequadamente à uma necessidade antiga do ordenamento jurídico brasileiro. Como já ressaltado, entende-se apenas, que não deve se chamar processo estrutural. É isso que analisado no próximo subcapítulo.

Por fim, cumpre destacar que no dia 04/02/2025 o Senador Rodrigo Pacheco apresentou

o Projeto de Lei nº 03/2025⁶² que tem o propósito de disciplinar o “processo estrutural”. Considerando a igualdade textual dos textos, todos os elogios e críticas direcionados ao anteprojeto se aplicam ao projeto de lei.

2.2 Do que questiona se o Anteprojeto de Lei regulamentou Processos Estruturais

Muitos dos problemas apontados pela jovem pesquisadora se deram em razão do uso de sua própria ótica de pesquisa. Os litígios estruturais. Toda a pesquisa sobre processo estrutural feita até então não tinha foco no processo estrutural, mas sim nos litígios estruturais. Essa lupa de análise trouxe diversas confusões durante toda a experiência de pesquisa. Mas essa confusão não foi exclusiva da jovem pesquisadora e ao fim continua transcrita no próprio texto final apresentado pela comissão.

No capítulo anterior os litígios estruturais já foram bem delimitados e seu conceito explorado, quanto ao modelo de adjudicação, os chamados processos estruturais, é importante ressaltar algumas características necessárias para que se compreenda se o anteprojeto de lei regulamentou ou não esse tipo de procedimento. Como visto, os litígios são chamados de estruturais porque os tribunais se envolvem na gestão/supervisão de estruturas administrativas.

Nas chamadas decisões estruturais há a atuação do Poder Judiciário para impor as reformas estruturais com o objetivo de concretizar normas e princípio constitucionais⁶³.

Owen Fiss⁶⁴ explica que:

O processo estrutural é aquele em que um juiz, confrontando uma burocracia estatal com valores de dimensão constitucional, compromete-se a reestruturar as instituições para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. As *injunctons* são o meio pelo qual essas ordens de reconstrução são transmitidas.

O objetivo dos processos estruturais não é fazer com que as coisas voltem ao normal - restabelecer o mundo que existia antes do início do conflito - mas sim construir uma nova realidade social: um sistema escolar dessegregado ou uma prisão operada de forma civilizada. As medidas estruturantes procuram transformar o mundo e, por isso, a supervisão judicial pode durar tanto quanto a realidade social que se busca criar.

⁶²

Disponível

em:

<

https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/materia/166997#tramitacao_11001802> Acesso em: 04 fev. 2025.

⁶³ FISS, Owen. **Two models of adjudication**. In: DIDIER JR. Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (Org). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 761. No mesmo sentido, cf. FISS, Owen. *The forms of Justice*. Harvard Law Review, v. 93, n. 1, nov. 1979, p. 2.

⁶⁴ FISS, Owen. **Two models of adjudication**. In: DIDIER JR. Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (Org). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 761. No mesmo sentido, cf. FISS, Owen. *The forms of Justice*. Harvard Law Review, v. 93, n. 1, nov. 1979, p. 64.

Sobre o tema, Abram Chayes⁶⁵ delinea as três principais características dos *structural remedies*:

[1] (as medidas estruturais) não são ordenadas como uma compensação por um erro pretérito, como nos casos de responsabilidade civil, e não têm seus efeitos restritos às partes; em vez disso, as ordens (estruturais) são voltadas para o futuro, são elaboradas de forma ad hoc em linhas amplas e flexíveis, e produzem efeitos importantes para muitas pessoas, incluindo aquelas que não participaram diretamente do processo.

[2] (as medidas estruturais) não são impostas, e sim negociadas.

[3] (a sentença estrutural) não põe termo à intervenção judicial no caso: a efetivação da sentença exige a participação contínua do tribunal

Sendo a reforma de instituições um dos principais objetivos do processo estrutural, questiona-se se o anteprojeto regulamentou o processo estrutural ou outro tipo de procedimento. Ao fazer a análise retrospectiva de todo o processo de elaboração do anteprojeto suspeita-se que houve uma confusão de categorias ocorrida por dois motivos, a existência de duas perspectivas distintas na doutrina que desenvolve pesquisas sobre processos estruturais no Brasil e em razão da dúvida da comissão, até os momentos finais, sobre ser ou não necessária a conceituação de processos estruturais e de problemas/litígios estruturais.

Quanto ao primeiro motivo, se considerada a variável da conceituação, pode-se dizer que há duas correntes doutrinárias que se dedicam ao estudo dos processos estruturais. Na primeira, aqui representada por Sérgio Arenhart, Gustavo Osna e Marcos Félix Jobim a conceituação do processo (ou dos problemas) estruturais é tida como inadequada, pois a sua multiformidade dificulta que um único conceito abarque as várias realidades, razão pela qual preferem trabalhar a ideia do conceito a partir das características do problema enfrentado. Nesse sentido, os autores⁶⁶ afirmam que:

(...) a realidade é muito mais rica do que a teoria. Isso faz com que, muitas vezes, algumas das características adiante exploradas possam não estar presentes? Essa ausência, por óbvio, não deve, por si só, excluir a possibilidade de que o problema seja tratado como um problema estrutural e que receba, em consequência, os aportes da técnica processual que sejam necessários. Eventualmente, porém, a falta desse específico elemento pode implicar a desnecessidade do uso de alguma ferramenta processual específica - desenhada para tratar com aquela característica determinada. As outras ferramentas, porém, pensadas para lidar com as características que estejam presentes, continuam a ser necessárias e, assim, adequadas ao caso concreto.

De todo modo, é por isso que não soa adequado pensar em um conceito para os processos (ou para os problemas) estruturais. A sua multiformidade torna difícil que, por meio de um único conceito, consiga-se abarcar várias realidades que,

⁶⁵ CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation**. Harvard Law Review, v. 89, n. 7, mai-1976, p. 1.302 apud RUTHERGLENTT, George A. **Structural Reform Revisited**. California Law Review, v. 95, p. 1387-1422, 2007, p. 1.412-1.413.

⁶⁶ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 60.

eventualmente, sejam muito diferentes. Prefere-se, assim, trabalhar a partir das características do problema enfrentando, compreendendo que, para cada uma delas, deve o processo predispor de instrumentos adequados a absorver e lidar com tais realidades.

Os autores⁶⁷ estabelecem a relação entre procedimento e tutela efetiva de direitos, defendendo que o processo deve amoldar-se à situação que busca tutelar. Nesse sentido, afirmam⁶⁸ que o processo estrutural visa a resolução de um problema ou litígio estrutural:

(...) o processo deve amoldar-se aquela realidade, então é fundamental que se saiba exatamente os contornos das situações concretas a que o processo atenderá, porque apenas assim será possível saber se o processo está, de fato, comprometido com a tutela daquela situação.

(...) pode-se concluir, preliminarmente, aplicando os conceitos de tutela e de técnica ao processo estrutural, que, visando esse tipo de processo à resolução de um problema estrutural, a tutela estaria vinculada ao conjunto de técnicas suficientes para que a tutela - do problema já estruturado - seja factível. Com isso, há que pensar numa elasticidade das técnicas processuais para esse tipo de litígio, uma vez que o procedimento que dará conta da resolução do problema deverá ser plastificado a partir de suas vicissitudes, devendo as técnicas se adaptarem ao direito, como expõe Luiz Guilherme Marinoni.

Peguem-se exemplos já trabalhados em processos estruturais, como dessegregação racial, estado de coisas inconstitucional em presídios, despoluição de rios, estruturação de programas de moradia, alimentação, saneamento básico, alfabetização, entre tantos outros que poderiam ser citados, e se pense que técnicas poderão ser amoldadas ao processo para que se encaixem na resolução do litígio ou problema estrutural.

Ou seja, apesar de não conceituarem nem o processo estrutural nem os problemas estruturais, os autores afirmam que o primeiro é o procedimento adequado para a tutela do segundo e optam por destacar características que possibilitem a identificação desse segundo. Nesse sentido, apontam como características do problema estrutural a sua complexidade, multipolaridade, a necessidade de recomposição institucional e prospectividade.

Já na segunda perspectiva doutrinária, aqui representada por Edilson Vitorelli⁶⁹, há conceituações muito claras, que igualmente relacionam o procedimento a tutela efetiva do direito. Nesse sentido, o autor traz os seguintes conceitos:

Litígios estruturais são litígios coletivos irradiados⁷⁰, decorrentes do modo como uma estrutura burocrática - usualmente, pública, mas, excepcionalmente, privada - opera.

⁶⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 59.

⁶⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 17.

⁶⁹ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p.90.

⁷⁰ O autor conceitua litígios irradiados como “a situação em que as lesões são relevantes para a sociedade envolvida, mas ela atinge, de modo diverso e variado, diferentes subgrupos que estão envolvidos no litígio, sendo que entre eles não há uma perspectiva social comum, qualquer vínculo de solidariedade”. VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. 2018. Disponível em:

O funcionamento da estrutura é a causa do litígio, e a solução depende da sua alteração. Tratar apenas os efeitos do litígio pode trazer resultados aparentes e de curto prazo, mas que não serão duradouros nem significativos.

Pelo contrário, é possível que soluções não estruturais agravem o litígio, no longo prazo. O litígio afeta distintos subgrupos sociais, cujos interesses não estão alinhados a uma finalidade comum. Esse caráter policêntrico exige que o processo, para ser bem conduzido, incorpore momentos e estratégias significativas para viabilizar a participação dos subgrupos;

Processos estruturais são demandas judiciais nas quais se busca reestruturar uma instituição pública ou privada cujo comportamento causa, fomenta ou viabiliza um litígio estrutural. Essa reestruturação envolve a elaboração de um plano de longo prazo para alteração do funcionamento da instituição e sua implementação, mediante providências sucessivas e incrementais, que garantam que os resultados visados sejam alcançados, sem provocar efeitos colaterais indesejados ou minimizando-os. A implementação desse plano se dá por intermédio de uma execução estrutural, na qual suas etapas são cumpridas, avaliadas e reavaliadas continuamente, do ponto de vista dos avanços que proporcionam. O juiz atua como um fator de reequilíbrio da disputa de a qual é policêntrica e conflituosa;

O autor⁷¹ esclarece ainda que não necessariamente os litígios estruturais implicam na propositura de um processo estrutural, todo processo estrutural tratará de um litígio estrutural e seu objetivo será a reestruturação de uma instituição:

Do mesmo modo que 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. Diversos litígios coletivos são, se visualizados sob uma lente mais ampla, estruturais. Mas poucos processos têm a pretensão de realizar uma transformação estrutural na realidade. É possível que um litígio estrutural seja tratado por intermédio de um processo coletivo não estrutural, que visa apenas resolver as consequências, não as causas do problema, ou mesmo por diversos processos individuais, cujo objetivo é somente obter providências pontuais, do interesse de alguma das pessoas afetadas pelo litígio. Em ambas as situações, o funcionamento da instituição permanece inalterado.

Em síntese, na primeira perspectiva os conceitos são entendidos como inadequados, e é apresentada uma visão mais ampla dos problemas/litígios estruturais e do processo estrutural. Nela, o processo estrutural seria o procedimento que visa a resolução de um problema estrutural que, por sua vez, se caracteriza por sua complexidade, multipolaridade, prospectividade e pela necessidade de recomposição institucional.

Já na segunda perspectiva, as categorias são mais restritas, o processo estrutural é uma demanda judicial que busca reestruturar uma instituição pública ou privada cujo comportamento causa, fomenta ou viabiliza um litígio estrutural. Por sua vez, litígios estruturais

<[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20\(1\).pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20(1).pdf)> Acesso em: 24 dez. 2024. p. 8.

⁷¹ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p.65-66.

são litígios coletivos irradiados decorrentes do modo como uma estrutura burocrática opera.

As duas perspectivas têm muitos pontos em comum, como por exemplo a concordância com as características do problema estrutural acima mencionadas e com a necessidade de “recomposição institucional” ou “reestruturação da instituição”. Mas vale o aprofundamento sobre as nuances entre a recomposição e a reestruturação sugeridas em cada perspectiva.

Para Sérgio Arenhart, Gustavo Osna e Marcos Félix Jobim⁷² a recomposição institucional é uma característica que - muitas vezes - está presente no processo estruturais. Os autores afirmam que:

Assim como destacado nos tópicos anteriores, há outra característica relevante que está muitas vezes presente no cenário fático que encoraja o uso dessa via processual. Trata-se do fato de, comumente, o pano de fundo visto na realidade que perpassa esse tipo de intervenção exigir uma recomposição institucional. Sob esse viés, incumbe então ao Poder Judiciário readequar elementos em alguma medida consolidados ou arraigados no mundo dos fatos, devendo agir de maneira ativa e criativa para esse fim.

Além disso, destacam⁷³ que essa recomposição institucional nem sempre se concretizará em estruturas visíveis e que a necessidade de recomposição institucional se encontra entre as características que - podem - encorajar o mecanismo do processo estrutural:

Dessa forma, em inúmeras oportunidades a recomposição necessária para a concretização de garantias relevantes não pode se limitar a alterações de estruturas visíveis. Nessas ocasiões, é necessário dar um passo além, investigando as causas materiais do problema e procurando criar alternativas idôneas para combater sua origem. E esse realinhamento passará por uma constante análise da realidade material, exigindo articulação de atores e podendo ocorrer em diferentes ritmos e velocidades. Haverá, assim, um campo fático que recomendará e tornará plenamente justificável o uso de provimentos estruturais, capazes de apresentar a flexibilidade necessária para aprimorar a realidade concreta.

(...) Enfim, é evidente que nesse tipo de hipótese o uso de provimentos estruturas é capaz de contribuir para a efetividade do processo. E é por força disso que essa necessidade de recomposição institucional se encontra entre as características que podem encorajar o mecanismo, figurando em seu suporte concreto.

Significa dizer que, apesar de chamar o procedimento de processo estrutural, para a primeira perspectiva não necessariamente o objetivo do processo será uma reestruturação. Por isso, é possível concluir que a categoria dos processos estruturais da primeira perspectiva doutrinária é mais ampla que os processos estruturais conceituados na segunda perspectiva, pois na primeira, apesar de ser defendido que o processo estrutural tutela problemas estruturais, esses procedimentos não necessariamente envolvem uma reestruturação.

⁷² ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 78.

⁷³ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 85-86.

Já na segunda perspectiva o objetivo do processo estrutural é a reestruturação da estrutura burocrática. Nesse sentido Edilson Vitorelli⁷⁴ afirma que:

O policentrismo legal se caracteriza pela presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito. Conforme percebeu Lon Fuller, esse tipo de problema não pode ser adequadamente resolvido por técnicas tradicionais de decisão judicial. Nesse contexto, os interesses dos diversos subgrupos não podem ser enquadrados nas singelas categorias de autor e réu. Há zonas de interesses que se sobrepõem parcialmente, mas também se opõem em determinados contextos.

E em virtude dessas características que surge a necessidade de alteração do funcionamento da estrutura. A complexidade do problema e o modo como suas frações interagem é que exigem que a dinâmica social em que ele ocorre seja alterada. Se não for, o problema não será resolvido, ou será apenas aparentemente resolvido, sem resultados concretos, ou será momentaneamente resolvido e surgirá novamente no futuro, colocando a perder todo o esforço despendido.

Por outro lado, pode ser que o litígio irradiado ocorra em um contexto não relacionado ao funcionamento de instituições ou de políticas públicas. O litígio decorrente da queima da palha da cana-de-açúcar para viabilizar sua colheita é um litígio irradiado, eis que impacta vários grupos sociais (pessoas afetadas pela fumaça, trabalhadores, municípios), mas não é um litígio estrutural, já que não envolve, em princípio, a reestruturação de quaisquer organizações. Reitere-se: nem todo litígio irradiado é um litígio estrutural, embora todo litígio estrutural seja um litígio irradiado.

Referência prática: Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Raphael Alexandria Oliveira sugerem que o caso Raposa Serra do Sol seria exemplo de um processo estrutural, porque o STF determinou uma série de condicionantes para tratar da questão indígena no país. Em realidade, parece que o litígio relativo ao relacionamento do Estado com os povos indígenas brasileiros é um litígio estrutural, mas ele não foi estruturalmente tratado no caso Raposa. Ele é estrutural porque o comportamento do Estado brasileiro para com os índios, ao longo de décadas, é a causa de uma série de conflitos que periodicamente eclodem, com maior ou menor seriedade, especialmente no que tange à posse de terras. Seria louvável que a política indigenista brasileira fosse reestruturada, mas não foi isso que se fez no caso Raposa. As condicionantes definidas pelo STF constituem apenas um esclarecimento interpretativo do alcance das disposições do art. 231 da Constituição, mas elas não definem um plano de reestruturação da política indigenista, para o futuro, nem o STF se dispôs a fazer um acompanhamento da implementação dessas condicionantes. Tanto e assim que, tão logo o julgamento dos embargos de declaração foi concluído, o processo foi baixado, definitivamente. Logo, ainda que a situação indígena no Brasil retrate, com clareza, um litígio estrutural, a Pet. 3.388 não é um exemplo de processo estrutural.

Em síntese, na primeira perspectiva a necessidade de “recomposição institucional” não é obrigatória aos processos estruturais, já para a segunda a necessidade de “reestruturação da instituição” é obrigatoriamente o objetivo dos processos estruturais.

As duas perspectivas apresentadas são o resultado de teorias extremamente completas e complexas desenvolvidas no cenário brasileiro sobre processos estruturais. No entanto o atual contexto de regulamentação desse procedimento escancarou as dúvidas deixadas em aberto por

⁷⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 61-62.

cada uma delas. Nesse sentido os questionamentos deixados pela primeira perspectiva são de cunho conceitual e os deixado pela segunda perspectiva são de ordem procedimental.

Quanto aos questionamentos deixados pela primeira perspectiva, é necessário fazer a ressalva de que obviamente se entende a crítica à conceituação e a fuga do estabelecimento de conceitos para que seja possível não restringir o espectro de abrangência do procedimento. Mas, esse objetivo não responde os questionamentos de ordem conceitual.

Nesse sentido, se o processo estrutural não objetiva obrigatoriamente a reestruturação de algo, pois “em inúmeras oportunidades a recomposição necessária para a concretização de garantias relevantes não pode se limitar a alterações de estruturas visíveis” e os problemas estruturais não necessariamente são marcados pela recomposição institucional, por que esses processos e esses problemas estão sendo chamados de estruturais? São estruturais apenas porque as medidas adequadas a eles, ou seja, as medidas estruturais, também - podem ser - àquelas adequadas aos processos estruturais conceituados na segunda perspectiva?

Já os questionamentos deixados pela segunda perspectiva são de ordem procedimental, pois se o processo estrutural é adequado ao tratamento judicial de um litígio estrutural que objetiva a reestruturação de uma instituição por oferecer o procedimento e medidas adequadas para a efetividade do direito tutelado, porque não se pode dizer que esse mesmo procedimento é adequado a efetivação de outros direitos que não envolvem a reestruturação de instituições, sendo que na prática sua efetividade é garantida justamente pela aplicação das técnicas e medidas do processo estrutural? Esse procedimento que envolve as mesmas técnicas e medidas não pode ser chamado de estrutural apenas por não tratar da reestruturação de uma instituição?

O conceito ou a desnecessidade dele sempre foi um dos maiores espaços de disputa da doutrina que se dedica ao estudo do processo estrutural. E se essa disputa era tão divergente na doutrina, quando trazida para o ambiente da elaboração do anteprojeto de lei ela se intensificou. Nesse contexto, o segundo motivo que causou a confusão de categorias foi em razão da dúvida da comissão sobre ser ou não necessária a conceituação.

Como visto, a conceituação foi um dos pontos de regulamentação mais pedidos durante as audiências públicas e suscitados pela sociedade civil. O Relator e outros membros da comissão propuseram conceitos e desistiram deles até o último dia de debate. Nesse sentido, a versão do Relatório preliminar trazia no 1º artigo o conceito de processo estrutural:

Relatório Preliminar

Art. 1º Esta lei disciplina o processo estrutural, assim entendido aquele que tem como objeto um conflito coletivo de significativa abrangência social, cuja resolução adequada depende de providências prospectivas, graduais e duradouras.

Ocorre que antes da última reunião o Relator retirou o conceito proposto nas versões anteriores, que não se referia a litígios estruturais, mas sim ao processo estrutural, o trocando por uma redação que não trazia conceitos, mas que citava que a lei disciplinaria os processos coletivos destinados à solução de litígios estruturais:

Relatório Final apresentado na última reunião da comissão:

Art. 1º Esta lei disciplina os processos coletivos destinados à solução de litígios estruturais.

Por ter utilizado a categoria dos litígios estruturais logo no art. 1º, não haveria problema em utilizá-las nos seguintes. Por tal motivo, a categoria é referenciada nos § 6º do artigo 5º, no inciso X do artigo 8º e no inciso I, § 3º do artigo 9º.

Todavia, como já descrito, durante a reunião os membros da comissão optaram por aderir à sugestão de caracterizar o que chamaram de problemas estruturais.

Versão final do Relatório Final – com as alterações realizadas na última reunião da comissão:

Art. 1º Esta lei disciplina as ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais.

§ 1º Os problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como:

I - multipolaridade;

II - impacto social;

III - prospectividade;

IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias;

V - complexidade;

VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e

VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

Nesse contexto, quanto à redação legislativa desenvolvida os primeiros questionamentos que se colocam são os seguintes: à luz das perspectivas doutrinárias apresentadas, o anteprojeto de lei regulamentou um processo estrutural segundo a concepção de alguma delas? No anteprojeto, a categoria dos litígios estruturais e dos problemas estruturais guardam o mesmo significado? Essas categorias se assemelham àquelas estabelecidas por alguma das perspectivas?

Para responder ao primeiro questionamento, é necessário retornar ao que foi estabelecido no anteprojeto de lei. Nesse sentido, o espaço de disputa do conceito, foi preenchido pela regulamentação da seguinte forma: processos estruturais são aqueles

destinados a lidar com problemas estruturais, que, por sua vez, são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como multipolaridade; impacto social; prospectividade; natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; complexidade; existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e pela necessidade de intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

Ou seja, ao escolher não trazer um conceito fechado de processo estrutural e/ou de litígio estrutural e por ter optado por um conceito aberto que, por exclusão e pela constatação de algumas características, caracterizam o chamado problema estrutural, a comissão se aproximou mais da concepção de processo estrutural trazido na primeira perspectiva doutrinária.

Nesse sentido, é possível verificar que o que foi regulamentado como problema estrutural e processo estrutural possui uma interpretação muito mais ampla se comparada às categorias de litígios estruturais e processos estruturais desenvolvidos pela segunda perspectiva doutrinária, que tem uma visão mais restrita e objetiva.

Além disso, para a segunda perspectiva o processo estrutural obrigatoriamente objetivaria a reestruturação de uma instituição, essa concepção não foi adotada pelo anteprojeto de lei. O inciso VII, do § 1º, até menciona uma “intervenção no modo de atuação de instituição públicas ou privadas” como característica do que lá foi chamado de problema estrutural. Essa intervenção, até pode se assemelhar à reestruturação de instituições citada pela segunda perspectiva. No entanto, as características elencadas no § 1º, não são obrigatórias para caracterização do problema estrutural e para a aplicação do processo estrutural estabelecido pelo anteprojeto de lei.

Significa dizer que, de acordo com o anteprojeto, um problema estrutural pode ser complexo, causar impacto social e ser multipolar, mas não necessitar de intervenção no modo de atuação de uma instituição e, ainda sim, ser considerado um processo estrutural. O que é muito diferente do processo estrutural concebido pela segunda perspectiva doutrinária, no qual se o objetivo do processo não for a reestruturação de uma instituição, esse processo sequer pode ser categorizado como um processo estrutural. Nesse contexto, fica ainda mais evidente como o anteprojeto de lei se assemelha mais às propostas da primeira perspectiva doutrinária.

Já para responder o segundo questionamento, é necessária a análise de como o anteprojeto de lei utilizou as categorias dos problemas estruturais e dos litígios estruturais. Nesse sentido há dois cenários possíveis. No primeiro cenário, propositalmente, não foi feita a diferenciação dessas categorias, de modo que elas guardam o mesmo significado e são utilizadas como sinônimos em todo o texto normativo. Esse cenário se confirmaria pela

justificativa do artigo 1º trazida pela comissão que afirma que “o dispositivo também opta por elencar, de modo exemplificativo, características dos litígios (ou problemas) estruturais”.

No segundo cenário, que provavelmente é o mais realista, houve de fato uma confusão de categorias. Isso porque os problemas estruturais são citados apenas no artigo 1º. Já os litígios estruturais são citados três vezes no texto final, no § 6º do artigo 5º, no inciso X do artigo 8º e no inciso I, § 3º do artigo 9º, como se fosse o objeto do processo estrutural. Esse cenário de confusão se deu pela forma como ocorreu a deliberação do texto final pela comissão.

Cabe lembrar que na primeira versão do Relatório Final o artigo 1º, apesar de não trazer conceituações, estabelecia que a lei disciplinaria os processos coletivos destinados à solução de litígios estruturais. Ou seja, a categoria utilizada naquele momento foi a dos litígios estruturais e não dos problemas estruturais.

Por essa ter sido a escolha apresentada no artigo 1º, os litígios estruturais foram referenciados nos § 6º do artigo 5º, no inciso X do artigo 8º e no inciso I, § 3º do artigo 9º. No entanto, como visto, nos primeiros momentos da última reunião a categoria dos litígios estruturais foi retirada, e em seu lugar foi adotada a caracterização do problema estrutural.

Após a aprovação do primeiro artigo, houve o debate e aprovação de outros três artigos até que se chegasse ao debate do artigo 5º, que é o primeiro a mencionar novamente os litígios estruturais. Sem se atentarem à alteração feita no artigo 1º, não houve a adequação de terminologia nem no artigo 5º nem nos demais que citam litígios estruturais.

Nesse segundo cenário entende-se que o que houve foi uma confusão de categorias. O problema estrutural foi citado apenas uma vez, no artigo 1º, e o litígio estrutural foi a terminologia adotado no restante do texto normativo.

Considerando as perspectivas doutrinárias apresentadas, e respondendo o segundo questionamento feito sobre a redação legislativa, os litígios estruturais e problemas estruturais que atualmente constam no anteprojeto de lei não são a mesma coisa, pois a primeira versão trazia a concepção conceitual da segunda perspectiva doutrinária, e a alteração realizada, acatou a concepção da primeira perspectiva doutrinária.

Antes da alteração do artigo 1º o texto guardava uma coesão conceitual, mesmo sem tratar de conceitos, pois caso o operador do direito tivesse dúvidas quanto o que seria um litígio estrutural, bastaria recorrer à doutrina. Nesse sentido, importa destacar que apenas a segunda perspectiva doutrinária trabalha um conceito fechado de litígio estrutural.

Já a primeira perspectiva trabalha características de problemas/ litígios que não necessariamente são estruturais. Além disso, essa perspectiva por não trabalhar conceitos, não

se preocupa em distinguir problemas estruturais e litígios estruturais. Provavelmente por tal razão, a utilização dos dois termos no texto normativo sequer foi questionada.

Mas fato é que a versão do texto apresentada à comissão, antes da alteração, não só não citava problemas estruturais, como ao utilizar unicamente a categoria dos litígios estruturais, o fazia trazendo toda a lógica conceitual trabalhada pela doutrina da segunda perspectiva, sem ser necessário trazer esses conceitos para o texto normativo.

Nesse sentido, na conceituação estabelecida por Edilson Vitorelli, os litígios estruturais se caracterizam por serem coletivos, complexos e policêntricos, mas sua característica principal é por decorrerem do modo como uma estrutura burocrática funciona. É justamente esse funcionamento que viola de forma sistemática direitos. Nessa lógica, o objetivo do processo estrutural seria reestruturar essa instituição.

Por isso o cabimento do termo “estrutural” tanto nos litígios quanto nos processos. No entanto, o formato final do artigo 1º não relacionou – obrigatoriamente - o problema estrutural e/ou o processo estrutural à reestruturação da instituição, ou usando os termos do anteprojeto, à intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

Portanto, ao comparar o conceito dos litígios estruturais desenvolvido pela segunda perspectiva doutrinária com o que foi chamado de problema/litígios estrutural no anteprojeto de lei, a única conclusão possível é que o anteprojeto não trata, apenas, de litígios estruturais como conceituados na segunda perspectiva.

Nesse sentido, e respondendo o terceiro questionamento relacionado à redação legislativa, no texto final as categorias de problema/litígio estrutural presentes no anteprojeto também se assemelham mais às estabelecidas pela primeira perspectiva doutrinária.

Tendo sido essa a escolha da comissão, aplica-se ao anteprojeto de lei do processo estrutural a mesma crítica de ordem conceitual feita a primeira perspectiva doutrinária. Se a comissão deliberadamente escolheu não restringir o espectro de abrangência do procedimento, de modo que o processo que foi regulado terá como objeto litígios estruturais, litígios irradiados, litígios complexos e tantos outros que couberem dentro das características dispostas no artigo 1º que não permitam solução adequada por meio de outras técnicas tradicionais. Porque esses problemas/litígios estão sendo denominados como “estruturais”.

De igual modo, se a previsão de intervenção no modo de atuação da instituição não é uma característica obrigatória e se o objetivo do procedimento não necessariamente é a reestruturação dessa instituição, porque esse processo está sendo chamado de “estrutural”?

Analisando criticamente as duas perspectivas parece que elas até podem ter partido do mesmo problema jurídico, os processos estruturais, mas em algum momento se distanciaram a

ponto de não tratarem do mesmo objeto, mas seguirem se autorreferenciando enquanto pesquisas que estudam “processos estruturais”.

A primeira perspectiva parece trabalhar com um objeto mais amplo, que não obrigatoriamente tem as características estruturais. Ela aplica a lógica do uso da criatividade jurisdicional, da construção diferenciada e dialógica do percurso voltado à efetivação da tutela, que nem sempre é um litígio estrutural. Além disso, essa perspectiva aplica as técnicas, medidas e procedimentos estruturais ao procedimento que propõe, porque eles são cabíveis, mas até o procedimento proposto parece ser mais amplo, ao fim não é um processo estrutural.

Já a segunda perspectiva não só parte da doutrina estadunidense para descrever litígios ligados essencialmente à afirmação dos *civil rights*, como reafirma muito dessa doutrina. Apesar de também entender pela inadequação do processo individual e coletivo clássicos e pela necessidade de flexibilização, tal qual na primeira perspectiva, nessa perspectiva o procedimento é mais claro, pois as técnicas adotadas visam um objetivo específico, a reestruturação de uma instituição.

Nada obstante as diferentes perspectivas teóricas, na prática a comissão do anteprojeto de lei precisava fazer uma escolha, conceituar e delimitar hipóteses de cabimento ou não conceituar para não limitar o espectro de abrangência do procedimento.

Acompanhando os trabalhos desenvolvidos percebe-se que a comissão decidiu pelo meio termo. A maior parte votou favorável a necessidade de conceituação, mas optaram por um conceito aberto, baseado em características para não limitar a abrangência do procedimento.

Nesse momento, cabe aqui a reflexão trazida por Gustavo Osna⁷⁵ sobre como os termos “estruturais” e estruturantes” vinham sendo utilizados:

alguns dos principais processos e decisões usualmente indicados em nossa doutrina como estruturais, na realidade, não parecem ter se proposto a assumir esse atributo. Em outras palavras, não consideramos que o percurso por eles traçado decorreu de uma inclinação teórica ligada a esse ponto, mas apenas de uma tentativa do Judiciário de exercer sua função institucional da melhor forma possível

(...) é cada vez mais comum que nossa academia utilize adjetivos como “estruturais” ou “estruturantes” para designar determinada forma de processo, de litígio ou de intervenção judicial. Nessa jornada, nem sempre há absoluta justaposição entre os conceitos atribuídos a cada um desses preceitos. Mais que isso, não é incomum (ou, para nós, equivocado) que o uso da ideia se afaste de sua abordagem pioneira, construída pela doutrina estadunidense para descrever litígios ligados essencialmente à afirmação dos *civil rights*.

⁷⁵ OSNA, Gustavo. **Acertando problemas complexos: o "praticalismo" e os "processos estruturais"**. Revista de Direito Administrativo, 2020.

Em nossa visão, porém, é preciso que se estabeleça uma importante baliza: por mais que se possam traçar diferentes noções ligadas a cada um desses conceitos, eles não devem limitar o uso da criatividade jurisdicional que dá a tônica dessa matéria; em outros termos, conceitualismo inibir o pragmatismo moderado que é basilar a esse campo.

Para elucidar esse aspecto, procuramos demonstrar que, por “estruturais”, nossa doutrina tem procurado designar circunstâncias nas quais o julgador atua criativamente para chegar a composições que diferem do tudo ou do nada; do provimento ou do desprovimento.

(...)

Assim, ao se falar em decisões estruturais ou em processos estruturais, é preciso manter aceso esse desafio: ainda que haja disparidade entre o teor atribuído a esses vocábulos, parece-lhes ser ínsita a tentativa de descrever a posteriori um fenômeno originado da realidade e imbuído de um inequívoco praticismo. Como consequência, por mais que o estudo a respeito desse modus de atuação seja pertinente, a construção de requisitos ou de rótulos voltados primordialmente a limitá-lo não parece desejável, ou mesmo justificável.

Há algumas observações a serem feitas quanto a lógica desenvolvida. A primeira é a necessidade de separação entre uma discussão acadêmica e uma legislativa. Enquanto a discussão era acadêmica a utilização de termos distintos, corretos ou incorretos segundo cada concepção, não impactava diretamente a realidade como uma lei impacta. A partir do momento que se cria uma lei o cuidado com a conceituação precisa existir, ainda mais se já existem conceitos doutrinários fortes sobre termos utilizados, como é o caso.

Esse cuidado é necessário porque no dia seguinte à entrada em vigência da lei, operadores do direito, na falta de um termo melhor, que não conhecem o objeto dessa lei irão se informar por exemplo sobre o que são os “problemas estruturais” e “litígios estruturais” que foram citados na lei e encontrarão conceitos bem delimitados na doutrina que são muito distintos dos utilizados na lei.

Essa divergência pode gerar problemas práticos como a não aplicação da técnica regulamentada em um caso concreto por entender-se que aquele caso não era “estrutural”, o que é um efeito diametralmente oposto ao desejado quando optou-se por um conceito aberto. Talvez o problema tenha sido tentar criar um conceito aberto partindo de uma categoria que, apesar de não ser um consenso, já possui conceitos fechados.

A segunda observação cabível é quanto a crítica à conceituação em si. O direito é uma forma de linguagem e isso não pode ser ignorado. As categorias utilizadas, principalmente em leis, produzem significados e sentidos. Isso porque a linguagem atua na elaboração do objeto de significação, nesse sentido, como afirmado por Lenio Luiz Streck⁷⁶ “estamos mergulhados

⁷⁶ STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: Uma Exploração Hermenêutica da Construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

num mundo que somente aparece (como mundo) na e pela linguagem. Algo só é algo se podemos dizer que é algo". Pode parecer uma conclusão muito simples, mas não é. Já que o intuito da comissão foi não delimitar o procedimento aos casos de litígios estruturais essa categoria não deveria ter sido utilizada. Assim como a do processo estrutural.

2.3 Dos “Problemas Complexos” e “Processo Complexos”, categorias mais adequadas ao Anteprojeto de Lei?

Considerando a constatação de que o anteprojeto de lei não necessariamente regulamentou o processo estrutural, diante do cabimento da crítica de ordem conceitual endereçada anteriormente, o questionamento que se coloca no presente subcapítulo é qual seria a categoria mais adequada para o que lá foi chamado de processo estrutural e de problema/litígio estrutural.

Um outro conjunto de categorias comumente utilizadas para se referirem a esse tipo de litígio e de tutela parte da ideia de complexidade, assim muitas vezes emprega-se a terminologia dos problemas complexos, litígios complexos e processos complexos. Para a pesquisa realizada anteriormente a utilização dessas categorias sequer era cogitada diante da concepção de litígios estruturais e processos estruturais que outrora se tinha, focadas, respectivamente, na violação sistemática de direitos ocorrida em razão do funcionamento de uma instituição e enquanto procedimento adequado ao tratamento judicial de litígios estruturais por possibilitar e objetivar a reestruturação dessa instituição.

No entanto, como constatado, o anteprojeto de lei alargou o espectro de abrangência do procedimento e as possibilidades de direitos por ele tutelados. Partindo das características listadas, questiona-se se diante da abrangência proposta e da falta de obrigatoriedade da “reestruturação”, não seria o caso de se pensar o cabimento das categorias focadas na complexidade e não no “caráter estrutural”.

Sérgio Arenhart, Gustavo Osna e Marcos Félix Jobim⁷⁷, trabalham o conceito de complexidade apenas enquanto característica dos problemas estruturais. Nesse sentido afirmam que a palavra "complexidade" não tem o sentido de questão de difícil solução, ou de difícil compreensão, pois essas são características de muitas outras situações jurídicas, que não autorizam a conclusão de que essas situações sejam, só por isso, "complexas" para os objetivos

⁷⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 61.

da determinação da controvérsia dos processos estruturais.

Os autores destacam que as dificuldades na determinação dos fatos da causa, a quantidade de partes ou de pedidos, são características que identificadas isoladamente também são insuficientes para determinar a noção de complexidade. Nesse sentido, explicam⁷⁸ que:

(...) tomar-se-á a ideia de complexidade a partir da estrutura desenvolvida por Kania e Kramer para construir sua metodologia do "Impacto Coletivo" como alternativa para atuação nesse tipo de seara. Os autores, examinando a matéria, partem de uma importante premissa: sua teoria implicaria um método dedicado ao enfrentamento de "problemas complexos", e, por isso, incompatível com respostas simples e tradicionais. E essa é, provavelmente, a lição mais importante do tema para o campo dos problemas estruturais e, conseqüentemente, dos processos estruturais: esses problemas são complexos na acepção antes indicada (no sentido de implicarem situações de incertezas quanto a eventuais rearranjos que o sistema fará a partir de estímulos).

Nesse sentido, Kania e Kramer adotam, como ponto de partida, a segmentação entre "problemas simples" e "problemas complexos". Em sua ótica, o principal aspecto a ser inserido na mesa seria a previsibilidade existente entre determinada ação e os seus possíveis resultados. Ou seja, para os fins a que se destina este estudo, enfatizar-se-á a característica que diferencia os sistemas simples dos complexos a partir da maior ou menor previsibilidade das conseqüências oriundas de certo "estímulo" aplicado.

(...) Seria aí, nesse pano de fundo, que residiria a "complexidade" do problema. Ou seja, o problema aqui verificado envolve situação na qual, inserida alguma nova "informação" no sistema, não há certeza sobre a conseqüência a ser gerada a partir daí. Cria-se, em verdade, estado de imprevisibilidade sobre a reação, embora se saiba que o sistema tende a reagir de modo a restaurar o equilíbrio de modo geral, ainda que esse equilíbrio seja sempre instável.

Partindo da estrutura desenvolvida por Kania e Kramer, os autores⁷⁹ afirmam que nos casos de conflito estrutural a complexidade que o caracteriza e a indeterminação das conseqüências advindas de certo estímulo, faz com que a intervenção jurisdicional não seja pontual, mas sim contínua, constante e central. Nesse sentido afirmam que:

A complexidade, então, trará problemas no campo processual para questões como: a) a seleção dos interesses que devem intervir no processo e a forma de sua participação no debate judicial; b) a obtenção de material "instrutório" das informações adequadas para a compreensão do problema, tal como ocorrido no mundo real, e de possíveis medidas que possam auxiliar a superá-lo ou, ao menos, a reduzir seus efeitos; c) a forma e a estabilidade das soluções encontradas. seja por decisão judicial, seja por autocomposição - sobretudo à vista da incerteza decorrente dos efeitos de certo estímulo sobre o problema enfrentado; d) a efetivação da dita solução, que pode encontrar barreiras imprevistas ou podem levar a novos problemas, exigindo atuação constante do Poder Judiciário na depuração e no refinamento das soluções inicialmente encontradas.

Especificamente quanto a esse último aspecto, não se pode esquecer que problemas

⁷⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 62.

⁷⁹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 70.

complexos - porque inseridos em sistemas complexos - podem exigir intervenções de duas ordens. É possível pensar em intervenções que atuem no próprio desenho da instituição objeto da discussão (instrumentos de regulação estrutural). Ou seja, é possível que a resposta jurisdicional tenha por finalidade alterar a própria estrutura de certo sistema econômico, cultural, político ou social. Assim, por exemplo, quando se proíbe a segregação de brancos e negros em escolas públicas, ou quando se exige certas reformas em instituições penitenciárias, em instituições de saúde" ou de acolhimento social, têm-se medidas que tendem a operar no plano estrutural, alterando o design de uma estrutura em prol do aperfeiçoamento daquele sistema.

Também se pode pensar, por outro lado, em medidas que alterem o próprio comportamento dos elementos (sujeitos) inseridos no sistema (instrumentos de regulação comportamental). Aqui, o objetivo é oferecer estímulos e incentivos - que podem ser positivos ou negativos -, de modo a fomentar certos comportamentos desejáveis ou a desencorajar comportamentos indesejáveis. A questão, inclusive, remete a outra característica a ser futuramente referida no presente capítulo. De qualquer sorte, o que se vê é que a efetivação do processo estrutural deverá considerar sua potencial complexidade - formando uma premissa essencial para a análise de sua feição procedimental.

Por sua vez, Edilson Vitorelli⁸⁰ analisa a complexidade enquanto indicador de litígios coletivos que envolvem uma determinada sociedade. Para o autor, essa característica deriva da relação entre o litígio e o direito, sendo um elemento que deriva das múltiplas possibilidades de tutela. Nesse sentido, um litígio será complexo quando se puder conceber várias formas de tutela da violação, derivando a complexidade da dúvida no modo como a decisão acerca do litígio deva ser tomada ou deva ser implementada. No ponto, o autor traz a seguinte definição⁸¹:

Litígios coletivos complexos são aqueles que envolvem, mais do que uma simples aplicação do direito, análises relacionadas à eficiência, à economicidade, à proporcionalidade e à desejabilidade, para a sociedade, de uma determinada solução.

Considerando o caráter prático desse tipo de litígios no ordenamento jurídico brasileiro, cabe destacar outra oportunidade na qual a categoria dos litígios complexos foi citada no contexto dos processos estruturais, a Resolução nº 790, de 2022 do Supremo Tribunal Federal⁸² que criou o Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF), estabeleceu que o CESAL seria criado considerando que:

que as demandas estruturais e os litígios complexos exigem técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas, tais como flexibilidade de procedimento, consensualidade, negociações processuais, e atipicidade dos meios de provas, das medidas executivas e das formas de cooperação judiciária,

⁸⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 31-32.

⁸¹ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 33.

⁸² Disponível em: < <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf> >. Acesso em: 15 jan 2025.

O artigo 3º da referida Resolução ao criar o CADEC, Centro de Coordenação e Apoio às demandas Estruturais e Litígios Complexos, trouxe no parágrafo único uma conceituação para os processos complexos:

Art. 3º. Compete ao Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC/STF) auxiliar a resolução das demandas estruturais e dos litígios complexos da competência desta Suprema Corte.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Resolução, os processos qualificados no caput são aqueles voltados a reestruturar determinado estado de coisas constitucionalmente desconforme e os que exigem, para a concretização dos direitos correspondentes, técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas.

Atualmente o CADEC foi reestruturado e renomeado, sendo chamado hoje NUPEC, Núcleo de Processos Estruturais Complexos. Nota-se que diferente do núcleo anterior que diferenciava as categorias de demandas estruturais e litígios complexos, agora a complexidade foi utilizada enquanto característica do processo estrutural.

Nesse contexto, é possível verificar que há diferentes concepções para a categoria dos litígios complexos, problemas complexos e processos complexos. Elas foram aqui apresentadas não para oferecer um conceito a ser adotado pelo anteprojeto de lei em substituição ao processo estrutural, até porque essa não foi a escolha da comissão.

No entanto, considerando o alargamento do espectro de abrangência do procedimento e das possibilidades de direitos por ele tutelados, entende-se que o anteprojeto de lei regulamentou a utilização de técnicas diferenciadas para o tratamento de problemas, que pelas características escolhidas, talvez se adequem melhor à categoria dos problemas complexos que são mais abrangentes que os problemas estruturais.

Por sua vez, sugere-se que o procedimento também deveria ser chamado de processo complexo e não processo estrutural, uma vez que o direito tutelado seria um litígio complexo e que objetivo não seria necessariamente a reestruturação de uma instituição.

No ponto, cumpre destacar que a escolha feita pela comissão não é um problema. As ressalvas aqui apresentadas foram feitas apenas por se acreditar que conceitos importam minimamente, porque por meio deles é que possível fazer a diferenciação das distintas realidades ao nosso redor. Ainda que o objetivo fosse não conceituar na norma, as categorias utilizadas precisam ser mais adequadas ao que foi proposto.

Nada obstante essa ponderação, a verdade é que os litígios estruturais, que foram o objeto de pesquisa da jovem pesquisadora, finalmente terão um tratamento mais adequado. Além disso, não há razão para restringir o uso do procedimento criado pela comissão apenas

aos litígios estruturais, se essa é uma técnica mais adequada a outros tipos de litígios e se o objetivo será cessar uma violação sistemática de direitos que ela seja empregada. E melhor dessa forma do que a visão míope da jovem pesquisadora.

Foi após essa constatação que o encontro com o anteprojeto de lei passou a ser bom, não mais para a jovem pesquisadora, mas para a pesquisadora que compreendeu que de certa forma sua utopia se realizou. Voltemos a conclusão de sua monografia:

Aqui se defendeu que esse procedimento precisa partir de uma construção interativa; com adequada representação; com certo nível de flexibilidade; focando nos resultados; e correndo em total transparência e publicidade. Não era objetivo desse trabalho desenvolver um modelo de Processo Estrutural, mas buscou-se demonstrar a quão necessária e urgente é essa elaboração.

Ainda que não fosse o objetivo desenvolver um modelo de Processo Estrutural, entende-se que o modelo pautado na flexibilização total dos procedimentos com técnicas processuais construídas caso a caso, também não se amolda às necessidades do litígio estrutural brasileiro, vez que há de se reconhecer o histórico autoritário do poder judiciário, de forma que um procedimento pré-estabelecido é uma proteção necessária às partes tanto com relação ao julgador quanto na relação entre si. Portanto, a flexibilidade do processo estrutural deve ser na justa proporção entre as necessidades dos litígios estruturais e a observação do princípio do devido processo legal e o princípio da segurança jurídica.

Quanto à atuação do juiz, entendeu-se que inicialmente o processo estrutural deve ser pautado em uma atuação mais fraca, privilegiando-se o modelo dialógico de atuação no qual cabe ao magistrado o chamamento das partes ao debate com o intuito de que a decisão estrutural seja uma construção conjunta.

Porém a complexidade desses litígios exige uma prestação judicial que atue na medida em que a cessação da violação do direito ocorre ou não. Se houver resistência em dar efetividade à decisão estruturante, uma vez que a razão de ser do processo estrutural é a proteção do direito fundamental em questão, o juiz tem o dever de adotar um posicionamento mais forte e impositivo.

De tudo que foi proposto há tantos anos o que não se realizou? Em termos de técnicas propostas, nada. O anteprojeto de fato consolidou a ênfase no consenso e na construção dialógica, ampliou a participação de grupos impactados e conferiu o protagonismo da construção da solução às partes e interessados. A única coisa que não se realizou foi o processo estrutural, mas no seu lugar veio algo melhor o processo complexo.

Pelos motivos defendidos, o processo estrutural será chamado nesse trabalho daqui em diante de processo complexo. Assim, tendo ocorrido a regulamentação do processo complexo a pesquisa precisa seguir, afinal ainda estamos no início da prática dos processos complexos no Brasil. Nesse novo contexto, a pesquisadora voltou sua análise para os processos quem vem recebendo o tratamento estrutural no Supremo Tribunal Federal.

Esse recorte de *locus* se deu em razão de a pesquisadora ter várias ressalvas desses processos serem tratados na Suprema Corte, mesmo reconhecendo que essa é uma realidade

sem volta. Considerando essas ressalvas, que serão descritas no próximo capítulo, a pesquisadora decidiu que sua pesquisa ocuparia um novo espaço, que é extremamente problemático e desafiador, analisar a participação e a representação como pressupostos do acesso à justiça nos processos complexos.

Talvez essa seja sua batalha contra moinhos de ventos. Ou será contra gigantes?

Dizendo isto, meteu esporas ao cavalo Rocinante, sem atender aos gritos do escudeiro, que lhe repetia serem sem dúvida alguma moinhos de vento, e não gigantes, os que ia acometer. Mas tão cego ia ele em que eram gigantes, que nem ouvia as vozes de Sancho nem reconhecia, com o estar já muito perto, o que era; antes ia dizendo a brado:

- Não fujais, covardes e vis criaturas; é um só cavaleiro o que vos investe⁸³



Dom Quixote investe contra um gigante (moinho de vento) (1863), de Gustave Doré.

⁸³ CERVANTES, Miguel. **O engenhoso fidalgo Dom Quixote de la Mancha**. Editora Nova Cultura. São Paulo. p. 59.

CAPÍTULO 3. AQUELE QUE SE SEGUE AO CAPÍTULO DOIS E TRATA DE COISAS QUE NÃO SÃO ESCUSADAS PARA A CLAREZA DESSA PESQUISA

Desde sua concepção doutrinária no Brasil o processo estrutural, ou como será chamado no presente trabalho, o processo complexo, retira sua legitimidade da construção dialógica de suas soluções que devem priorizar o consenso entre as partes e ser fruto da ampla participação dos grupos afetados. Esse ambiente é necessário por duas razões. A primeira é a característica policêntrica desses litígios, que geram impactos distintos e diretos em diversos setores da sociedade. E a segunda é em razão da velha crítica sobre a falta de legitimidade democrática.

Nesse sentido, a legitimidade do poder judiciário para atuar em questões tão sensíveis como políticas públicas, planos econômicos e sociais, reestruturação de instituições públicas e privadas e outras questões complexas só pode ser assegurada em um ambiente democrático de participação⁸⁴. Esse ambiente traria a legitimidade democrática indispensável para o necessário incentivo judicial à atuação legislativa e administrativa, sendo reservados os espaços de decisão aos poderes políticos⁸⁵ e à sociedade civil.

É importante notar que o ambiente dialógico se constrói como um cordão de três dobras, formados pelo poder judiciário, pelas instituições e pelas partes e interessados nos litígios. Significa dizer que o diálogo deve ser estabelecido pela cooperação institucional, interinstitucional, com as partes e interessados e entre as partes e interessados. Para o presente trabalho importará o diálogo com e entre as partes e interessados nos processos complexos.

Portanto, foi verificado que antes do anteprojeto de lei do processo estrutural houve um trabalho por parte da doutrina de legitimação dos processos complexos por meio da afirmação de que o procedimento adequado resultaria em um ambiente dialógico, que legitimaria o processo, as decisões e a atuação do judiciário. Essa máxima foi repetida diversas vezes durante os trabalhos da comissão e foi incorporada ao texto final por meio dos artigos que tratam da busca do consenso e que regulamentam a ampliação da participação.

Nesse contexto, considerando que o diálogo é indispensável para a legitimidade desses processos, o problema de pesquisa posto é identificar pela ótica da participação e da representação enquanto pressupostos de acesso à justiça e a partir da análise de um caso concreto como e se o ambiente dialógico tem sido desenvolvido no Supremo Tribunal Federal. Para tanto, antes de se passar à análise do caso concreto, é necessário a compreensão do que é

⁸⁴ ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodvium. 2017. p.15.

⁸⁵ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da Inconstitucionalidade por Omissão ao “Estado de Coisa Inconstitucional”**. Tese (Doutorado). Universidade do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p.240.

acesso à justiça, qual a relação entre o acesso à justiça e os processos complexos e como a doutrina têm entendido a participação e a representação nesse tipo de processo.

Metodologicamente, o capítulo foi dividido em três subcapítulos, no primeiro será apresentada a doutrina sobre o acesso à justiça, no intuito de que se compreenda o conceito mais atual do tema. No segundo o acesso à justiça será correlacionado aos processos complexos para que se compreenda em que medida e como a ampliação do conceito de acesso à justiça viabilizou a existência dos processos complexos nos moldes propostos pela comissão de juristas responsável pelo anteprojeto de lei do processo estrutural. No terceiro, será apresentado como a doutrina do processo estrutural sugere que deva ser a participação e a representação nesses processos para que sejam consideradas adequadas.

3.1 Que trata das três perspectivas do acesso à justiça

Não é objetivo desse trabalho a conceituação do acesso à justiça, o tema está presente nas agendas nacionais e internacionais das discussões sobre as reformas judiciais, especialmente na América Latina, de modo que não há como verificar se a participação e a representatividade estão sendo pressupostos do acesso à justiça em problemas complexos sem antes delimitar minimamente como a doutrina brasileira entende o tema.

A busca pela efetivação da justiça não é um anseio novo, de certo modo é um incômodo inerente à sociedade. Nesse contexto, o acesso à justiça ganha relevância por traduzir esse anseio. Não por acaso foi elevado ao patamar de direito humano, presente em diversos instrumentos jurídicos internacionais, como tratados, pactos e convenções, cita-se a Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e no Pacto de São José da Costa Rica.

Enquanto objeto de estudo, pode-se categorizar a análise do acesso à justiça sob três perspectivas. A primeira é como entrada no poder judiciário, sendo compreendida como um direito fundamental a ser garantido pelo Estado. A segunda como saída do poder judiciário, cuja centralidade é a razoável duração do processo e a efetivação jurisdicional. E a terceira enquanto direito a outras formas de solução de litígio, na qual o Estado se coloca enquanto viabilizador dos métodos de autocomposição.

A primeira perspectiva é a mais antiga e mais óbvia, é aquela que entende o acesso à justiça como acesso ao poder judiciário e à prestação jurisdicional. Pesquisas que adotam essa

perspectiva buscam identificar as barreiras de acesso ao poder judiciário e propor alternativas para a superação dos obstáculos identificados.

Mauro Cappelletti e Brian Garth são os grandes representantes dessa perspectiva. O trabalho realizado por eles foi denominado de Projeto Florença⁸⁶, que foi uma pesquisa desenvolvida por uma equipe composta por pesquisadores de diversas áreas como juristas, antropólogos, sociólogos e economistas de diversos países distintos. A teoria desenvolvida pelos pesquisadores foi denominada teoria das ondas renovatórias de acesso à justiça, e ainda hoje, apesar de já existirem outras perspectivas, assume um grande protagonismo nas pesquisas realizadas sobre o tema.

O direito de acesso à justiça é classificado pelos pesquisadores como “o mais básico dos direitos”, isso, por não haver sentido na ampliação e atribuição de outros direitos sem que haja mecanismos de reivindicação, de modo que o acesso aos outros direitos é precedido da efetivação do direito de acesso à justiça⁸⁷.

Partindo desse pressuposto os pesquisadores identificaram diversas barreiras que precisavam ser superadas para que fosse possibilitado o adequado acesso à justiça, como o alto custo do processo, a dispersão de grupos com interesses comuns, ou seja, os direitos difusos e coletivos e a capacidade ou possibilidade das partes. Zaganelli classifica as barreiras apontadas por Cappelletti e Garth como econômicas, organizacionais e processuais.

A primeira barreira é representada pelo elevado valor das custas em geral. Como se sabe, o acesso ao poder judiciário é marcado pelo alto custo. Naquele momento, os autores identificaram que ainda que o Estado suportasse as despesas para manutenção do sistema de justiça, as partes ainda precisavam arcar com despesas de outras naturezas, como os honorários advocatícios, além das custas judiciais o que muitas vezes inviabilizava o acesso ao judiciário.

Ainda que essa constatação fosse problemática por si só, é importante destacar que a barreira econômica não se reduz a esses fatores, soma-se ainda o fator tempo, fatores socioculturais e disposição psicológica, pois ainda que conhecedores dos seus direitos, muitas pessoas optam por não os reivindicar em razão da burocracia envolvida.

Já os obstáculos organizacionais são verificados em relação aos assuntos de interesse difuso. Nesses casos, a reunião de interessados seria a forma de sobrepor a barreira, no entanto,

⁸⁶ Disponível em: < <https://globalaccesstojustice.com/historical-background/?lang=pt-br>>. Acesso em: 10 jan. 2025.

⁸⁷ CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto alegre, Fabris, 1988. p. 11-12.

surgem nesse momento outras barreiras como a dispersão entre os prejudicados, dificultando a organização para demandar em grupo.

Por fim, Zaganelli⁸⁸ explica que os obstáculos de caráter processual representam a “morosidade do processo, a sobrecarga no sistema judicial, o formalismo exacerbado, a falta de juízes e gestão, os quais dificultam a efetividade nas resoluções de conflitos”.

Para a superação ou contorno dessas barreiras, Cappelletti e Garth apontam o surgimento de três ondas renovatórias que objetivavam a superação das barreiras identificadas. Mas antes que se passe a descrição de cada uma delas, é importante destacar que os movimentos de reforma para efetivação do acesso à justiça comparados às ondas faz parecer em um primeiro momento que é necessária a superação de uma onda para que outra surja, mas Garth e Cappelletti deixam claro que as ondas não visam abandonar os movimentos anteriores, pelo contrário, elas se complementam e dão maior efetividade aos direitos alcançados anteriormente.

Nesse contexto, a primeira onda é a assistência judiciária para os pobres que busca viabilizar o acesso à justiça por meio da superação da barreira do alto custo. Nela são identificados os métodos que proporcionam a assistência judiciária àqueles que não podem arcar com os altos custos de um processo. Nesse sentido, Cappelletti e Garth⁸⁹ afirmavam que:

Os primeiros esforços importantes para incrementar o acesso à justiça nos países ocidentais concentraram-se, muito adequadamente, em proporcionar serviços jurídicos para os pobres. Na maior parte das modernas sociedades, o auxílio de um advogado é essencial, senão indispensável, para decifrar leis cada vez mais complexas e procedimentos misteriosos, necessários para ajuizar uma causa. Os métodos para proporcionar a assistência judiciária àqueles que não a podem custear são, por isso mesmo, vitais.

A segunda onda é a representação dos interesses difusos. Considerando que a assistência judiciária já era uma realidade para os direitos individuais, nesse segundo momento, buscava-se melhorar a representação, em juízo, dos interesses coletivos ou de grupos. O principal objetivo era a superação da concepção de processo civil focado na solução de litígios individuais para alcançar uma atuação mais voltada para a proteção de direitos homogêneos pertencentes a grupos. Segundo Cappelletti e Garth⁹⁰ esta segunda onda de reformas forçou a reflexão sobre noções tradicionais muito básicas do processo civil e sobre o papel dos tribunais.

⁸⁸ZAGANELLI, Juliana. **A (in)justiça do poder judiciário: o obstáculo econômico do acesso à justiça e o direito social à saúde**. Revista de Direito Brasileira, São Paulo/SP, v. 15, n. 6, p. 185 – 199, set/dez. 2016. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2959>> Acesso em: 10 jan. 2025.

⁸⁹ CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto alegre, Fabris, 1988. p. 32-33.

⁹⁰ CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto alegre, Fabris, 1988. p. 49-50.

Foi nesse momento que o processo civil, o poder judiciário e a atuação dos juízes começaram a se transformar. De modo específico, em razão do envolvimento de grupos e pelo direito pleiteado ser um direito difuso, foi necessário pensar em uma representação adequada que garantisse que aqueles que não pudessem estar presentes ou que não pudessem se manifestar fossem bem representados em juízo.

Por fim, a terceira onda é uma concepção mais ampla de acesso à justiça. Ela tem como proposta a adoção de um novo paradigma desse direito focado na busca de técnicas processuais efetivas e outros meios de solução de conflitos que devem ser fruto da educação em direitos e do incentivo à autocomposição. Nesse momento, Cappelletti e Garth levam a atenção ao enfoque processualista do acesso à justiça, advertindo que é necessário o reconhecimento do caráter social das técnicas processuais. Destacam ainda, que os tribunais não são única forma de solução de conflitos, e incentivam a utilização dos meios alternativos de autocomposição. É a partir desse entendimento que há ampliação da compreensão do acesso à justiça para além do processo judicial.

Há ainda uma última defesa dos autores que merece destaque, por ser uma pesquisa interdisciplinar, incentivam que os processualistas apliquem suas pesquisas para além dos tribunais, utilizando métodos de análise da sociologia, da política, da psicologia e da economia. Essa crítica em particular mostra-se interessante por relacionar o direito processual civil com a sociedade na qual ele se insere trazendo a reflexão sobre qual seria a sua real função, a efetivação de direitos.

É importante ressaltar que a pesquisa de Cappelletti e Garth foi realizada em mais de 30 países, mas o Brasil não foi um deles. Apesar de ser facilmente verificado que aqui aconteceram as reformas descritas pelas ondas renovatórias, não se pode dizer que elas ocorreram como nos países que compuseram o tratado. A pesquisa foi realizada na década de 70, encerrando-se no final da década, mas no Brasil ela só começou a ser difundida mais de uma década depois, em 1988, no ano da promulgação da nova Constituição Federal.

O anacronismo brasileiro é uma realidade, e provavelmente o período ditatorial influenciou nos atrasos ocorridos, mas durante o processo de redemocratização e nos anos seguintes as ondas renovatórias finalmente alcançaram o sistema de justiça do Brasil. Nesse contexto, Luiz Guilherme Marinoni⁹¹, trouxe importantes apontamentos para o debate acerca do acesso à justiça no cenário brasileiro:

⁹¹ MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 17.

(...) A noção de democracia está em constante mutação, razão pela qual os fatores que inspiraram Cappelletti, há alguns anos atrás, não são, necessariamente, os que devem nos preocupar. Na verdade, necessária é a consideração do atual Estado brasileiro para o discurso acerca dos institutos fundamentais do processo.

Marinoni analisou o acesso à justiça considerando as características socioeconômicas e políticas do Brasil trazendo destaque para como essas características se relacionam com o Estado de bem-estar social, modelo de Estado adotado pelo país. Para o autor, no contexto brasileiro o acesso à justiça também deve ser compreendido como realizador da justiça social, pois “o acesso à justiça é o ‘tema-ponte’ a interligar o processo civil com a justiça social”⁹².

Entende o acesso à justiça não apenas como superação de barreiras para entrada no poder judiciário, mas como direito à adequada prestação jurisdicional, mediante garantia da participação efetiva e adequada das partes em contraditório. Marinoni faz uma importante distinção entre o acesso ao poder judiciário, que caracterizaria a concepção mais limitada de acesso à justiça, e a ausência ou limitação de mecanismos para garantir a igualdade material entre as partes. Significa dizer que o autor já defendia, na década de 90 que fosse garantida às partes a igualdade para buscar a efetividade dos seus direitos.

Ainda que de forma tardia, as ondas descritas por Cappelletti e Garth ocorreram no Brasil, pois os mecanismos de assistência judiciária gratuita e viabilidade de ações para tutela de direitos coletivos estão presentes no ordenamento jurídico brasileiro. Na segunda perspectiva de análise o acesso à justiça é estudado pela ótica de uma questão tão complexa quanto às anteriores o direito à saída do poder judiciário.

E quando se aborda essa perspectiva, não se trata de qualquer saída, mas sim uma que tenha respeitado a razoável duração do processo e que seja fruto de um procedimento que tenha oferecido às partes instrumentos que garantissem uma prestação jurisdicional efetiva, mediante a garantia da igualdade entre as partes. Tanto a igualdade processual quanto a de oportunidades. Portanto, nessa perspectiva as questões que se apresentam objetivam um processo célere, efetivo e igual.

Nessa perspectiva Marinoni segue em destaque, pois o autor defende a necessidade de uma postura mais ativa do juiz que deve atuar para equalizar a participação das partes no processo para além da igualdade de oportunidades processuais ou o contraditório formal, garantindo uma igualdade efetiva. Nesse sentido, afirma⁹³ que:

⁹² MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 22.

⁹³ MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 146.

Não menos que na economia, a emergência do “social” também no processo derrui o império do *laissez faire*. Recusa-se aos litigantes a possibilidade de marcar soberanamente o compasso da marcha processual; equaciona-se em novos termos o capital do problema da “divisão de tarefas” entre as partes e o órgão de jurisdição. Em outras palavras, na ideologia do Estado Social, o juiz é obrigado a participar do processo, não estando autorizado a desconsiderar as desigualdades sociais que o próprio Estado visa a espancar. Portanto, e isto de certa forma soará curioso àqueles que não costumam ligar a teoria do processo à ideologia, o juiz imparcial de “ontem” é o exatamente o juiz parcial de “hoje”.

No mesmo sentido é a defesa feita por Daniela Marques e Benedito Cerezzo, que afirmam o acesso à justiça enquanto garantidor do modelo de Estado e de direito estruturados pela Constituição que “passa a ser uma inteligência vocacionada à efetiva tutela dos direitos e não como uma mera faculdade de se ajuizar ação processual”⁹⁴. Para os autores⁹⁵, a atuação do juiz deve garantir a efetividade do direito material:

O direito fundamental à adequada tutela jurisdicional exige do juiz uma postura capaz de dar proteção condizente com os preceitos normativos previstos no direito material. Ainda que o processo se ressinta de técnica processual para tal mister, caberá ao juiz empregar esforços a fim de, em respeito ao direito fundamental de proteção, atender efetivamente ao que lhe é pleiteado.

Ou seja, nessa perspectiva o acesso à justiça não deve ser compreendido apenas como a possibilidade de entrada no poder judiciário, por meio da superação das barreiras econômicas, sociais ou jurídicas, mas como uma garantia de que, quando superadas essas barreiras, a prestação jurisdicional será célere, efetiva e marcada pela igualdade entre as partes. Importa nessa perspectiva repensar o processo e as instituições para que seu funcionamento garanta as superações das desigualdades. Nesse sentido, Rebecca Igreja e Talita Rampin⁹⁶ afirmam que:

A pluralidade de experiências, no contexto de busca pelo devido acesso à justiça, nos faz afirmar que reconhecer direitos é uma ação diferente da de promover a justiça. Enquanto o primeiro se refere a um movimento de institucionalização, o último denota a aproximação da justiça com os sujeitos, com a garantia de que o espaço a ser acessado trará as condições necessárias para que a interação entre os atores traga o reconhecimento dessa pluralidade de vozes, das diferentes concepções de direitos, da dignidade e da igualdade dos cidadãos.

⁹⁴ PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo; MORAES, Daniela Marques de. **A imprescindível reforma no e do Poder Judiciário como corolários do acesso à Justiça**. In III Encontro de Internacionalização do CONPEDI Madrid Espanha. Direito Constitucional e Direitos Humanos. Vol. 1, n. 1 (2015). Pp. 114-144. Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/issue/view/297/showToc>. Acesso em: 17 jan. 2025. p. 117.

⁹⁵ PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo; MORAES, Daniela Marques de. **A imprescindível reforma no e do Poder Judiciário como corolários do acesso à Justiça**. In III Encontro de Internacionalização do CONPEDI Madrid Espanha. Direito Constitucional e Direitos Humanos. Vol. 1, n. 1 (2015). Pp. 114-144. Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/issue/view/297/showToc>. Acesso em: 17 jan. 2025. p. 117

⁹⁶ IGREJA, Rebeca Lemos; RAMPIM, Talita Tatiana Dias. **Acesso à justiça: um debate inacabado**. Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p.191-220, jul./dez. 2021.

Certamente, para que haja essa atuação diferenciada do juiz, que possibilite a efetividade da prestação jurisdicional, a celeridade e a igualdade entre as partes, é indispensável a disponibilização de medida e instrumentos que possibilitem que o resultado seja alcançado. Especificamente quanto a celeridade do processo, é necessário que o custo do tempo da tramitação seja distribuído entre as partes, o que exige que o juiz analise a causa considerando as particularidades do campo social, pois a realidade é que em determinadas ações o tempo tem um custo distinto para os envolvidos. Ou seja, o tempo é um problema de jurisdição. E no Brasil, de forma especial, é um problema antigo e de difícil resolução.

No entanto, foi apenas após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que esse fator ganhou a relevância constitucional que merece, por meio da incorporação no art. 5º do inciso LXXVIII, que dispõe que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Essa incorporação traduz a relevância que o tempo tem para a tutela efetiva dos direitos e confere nova interpretação ao acesso à justiça que passa a demandar que a jurisdição seja tempestiva considerando as necessidades individuais de cada caso.

Nesse sentido, Daniela Marques e Benedito Cerezzo⁹⁷ trazem ainda uma reflexão posterior. Os autores questionam a utilização do termo “duração razoável do processo”, utilizada na própria Constituição Federal, pela dificuldade de compreensão do que vem a ser um prazo razoável e pela constatação de que o critério da razoabilidade acaba igualando os desiguais dentro da relação processual. No ponto, propõem a utilização do termo “suportável duração do processo”, uma vez que o critério de análise mostra-se mais factível a realidade das partes em cada caso concreto. Assim, afirmam⁹⁸ que:

Seria mais propício utilizar a expressão suportável. É que razoável dá o sentido (o critério) de algo distante das partes. Transforma-o em etéreo, metafísico, abstrato. Leva em consideração, em sua definição, até as dificuldades próprias da jurisdição, que, aliás, não podem ser transferidas para as partes.

Por outro lado, este critério da razoabilidade acaba igualando os desiguais, pois, até a parte mais forte na relação jurídica processual, seja qual for o interesse, por vezes até mesquinho, terá legitimidade para levantar esta bandeira. Enquanto o ‘suportável’, relaciona-se diretamente com as partes envolvidas, com sua real necessidade da e na prestação jurisdicional, por se constituir em algo direto, concreto, objetivo, topicamente considerado.

⁹⁷PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo; MORAES, Daniela Marques de. **O tempo da justiça no Código de Processo Civil**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 76, p. 135-154, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2062/1926>. Acesso em: 14 jan. 2025.

⁹⁸ PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo; MORAES, Daniela Marques de. **O tempo da justiça no Código de Processo Civil**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 76, p. 135-154, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2062/1926>. Acesso em: 14 jan. 2024.

Não é novidade que o processo proporciona, em regra, dor, muita dor, que tem, assim, tempo de suportabilidade. Já a razoabilidade não se relaciona com a dor. O insuportável leva à derrota mesmo que não se perca; leva à morte, à guerra, ao suicídio, à luta de mão própria.

O insuportável, decorrente da demora, impõe uma análise objetiva, direta, concreta, do que se passa na vida do litigante: um dia de demora pode ser insuportável, mas, ao contrário, um dia de demora jamais será irrazoável. O direito do mais forte na relação jurídica processual, nunca será insuportável. Talvez por isso, optou-se pelo razoável em vez do suportável.

Nessa perspectiva, de acesso à justiça enquanto direito à saída do poder judiciário, há o incentivo de ressignificação de institutos processuais e das próprias instituições que devem atuar e possibilitar que o processo seja um instrumento adequado ao direito tutelado, mais equânime, justo e célere.

A terceira perspectiva de análise do acesso à justiça vai além do poder judiciário. Pesquisas nesse sentido partem do pressuposto que o acesso à justiça não se exaure na entrada ou na adequada saída do poder judiciário, o foco passa a ser os meios de resolução do conflito fora dele. De certa forma, a grande entrada de litígios no poder judiciário evidenciou que a prestação jurisdicional pelo Estado nem sempre é a mais eficiente.

Nas outras perspectivas o Estado, o poder judiciário e o processo são centrais ao acesso à justiça em razão do modelo de Estado adotado pela Constituição Federal⁹⁹, pela previsão de inafastabilidade da jurisdição nela contida e em razão da própria cultura do Sistema de Justiça brasileiro. No entanto, a quantidade elevada de demandas recebidas pelo poder judiciário acabou resultando na ineficiência da jurisdição estatal, fazendo com que o acesso à justiça ganhasse novos contornos nos quais a solução adequada pode ser alcançada por outras vias além da judicial, como os métodos de autocomposição.

No ponto, Mauro Cappelletti¹⁰⁰ afirma que o acesso à justiça também se depara com o que chamou de obstáculo processual. Para o autor, para determinados tipos de litígio a solução tradicional do processo litigioso pode não ser o melhor caminho para vindicação efetiva de direitos. Nesse sentido, sustenta que a ideia de utilização de outros meios que não a jurisdição estatal para a solução de conflitos não é nova, pois a conciliação, a mediação e a arbitragem sempre foram mecanismos utilizados na composição de litígios, mas novas razões foram incorporadas pela sociedade para privilegiar essas alternativas. Nas palavras do autor¹⁰¹:

⁹⁹ Constituição Federal, art. 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

¹⁰⁰ CAPPELLETTI, Mauro. **Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça**. Revista de Processo, São Paulo, v. 19, n. 74, p. 82-97, abr./jun. 1994.

¹⁰¹ CAPPELLETTI, Mauro. **Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça**. Revista de Processo, São Paulo, v. 19, n. 74, p. 82-97, abr./jun. 1994.

É importante acentuar que essas novas razões incluem a própria essência do movimento de acesso à Justiça, a saber, o fato de que o processo judicial agora é, ou deveria ser, acessível a segmentos cada vez maiores da população, aliás, ao menos teoricamente, a toda a população. Esse é sem dúvida o preço do acesso à Justiça, o qual é o preço da própria democracia: um preço que as sociedades avançadas devem sentir-se dispostas a (e felizes em) pagar.

Portanto, sob essa perspectiva o conceito de acesso à justiça é ampliado para abarcar os meios consensuais de solução de conflitos, que em muitos casos viabiliza a solução adequada às peculiaridades do litígio. De forma especial, os métodos de solução de conflito, como a conciliação, a mediação e a arbitragem, passaram a ser utilizados com maior frequência após o Código de Processo Civil de 2015 que consolidou no ordenamento jurídico brasileiro a chamada “Justiça multiportas” ou “sistema multiportas”. Antônio do Passo Cabral e Leonardo Carneiro da Cunha¹⁰² explicam essa mudança de paradigma da seguinte maneira:

Costumam-se chamar de ‘meios alternativos de resolução de conflitos’ a mediação, a conciliação e a arbitragem (Alternative Dispute Resolution - ADR). Estudos mais recentes demonstram que tais meios não seriam ‘alternativos’: mas sim integrados, formando um modelo de sistema de justiça multiportas. Para cada tipo de controvérsia, seria adequada uma forma de solução, de modo que há casos em que a melhor solução há de ser obtida pela mediação, enquanto outros, pela conciliação, outros, pela arbitragem e, finalmente, os que se resolveriam pela decisão do juiz estatal. Há casos, então, em que o meio alternativo é que seria o da justiça estatal. A expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal.

Apesar da consolidação ter ocorrido com o advento do Código de Processo Civil, é importante destacar que Fredie Didier aponta que essas medidas foram introduzidas ao sistema de justiça pela Resolução nº 125/2012 do Conselho Nacional de Justiça, que já estabelecia a política pública do tratamento adequado de conflitos e o estimulando a autocomposição. A resolução define o CNJ como organizador da política pública de tratamento adequado de conflitos e impõe a criação pelos tribunais de centros de soluções de conflitos, regulamenta a atuação dos mediadores e conciliadores, determina a criação, publicidade de banco de estatísticas de seus centros de solução de conflito e cidadania e define um currículo mínimo para a capacitação de mediadores e conciliadores.

Toda essa alteração institucional do Sistema de Justiça possibilita o espaço necessário para medidas de autocomposição, que são marcadas pela prevalência da vontade das partes. Nessa perspectiva, o acesso à justiça por meio das medidas de autocomposição possibilita a

¹⁰² CABRAL, Antônio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Negociação Direta ou Resolução Colaborativa de Disputas (Collaborative Law): “Mediação sem mediador”**. *Revista de Processo – REPRO*, vol. 259, set./2016, p. 471-489

solução consensual, que segundo Didier¹⁰³, não é apenas um meio eficaz e econômico de resolução dos litígios, mas sim um instrumento de desenvolvimento da cidadania, no qual os interessados passam a ser protagonistas da construção da solução do seu litígio. O estímulo a autocomposição é um reforço a participação popular no exercício do poder, daí seu caráter democrático. Desse modo, os métodos de autocomposição deixam de ser alternativos e passam a ser adequados a resolução de conflitos.

É importante destacar ainda que os métodos de autocomposição não se restringem à mediação, conciliação e arbitragem. Como exemplo, cita-se a pesquisa realizada por Talita Rampim que relaciona os projetos de educação em direito realizados pelos centros de prática jurídica dos ensinos universitários como espaços de acesso à justiça. A autora¹⁰⁴ ensina que:

Ao nos desafiarmos a olhar para a justiça, mudando o foco do sistema de justiça formal, vemos outras áreas de interesse, outras instituições e outros atores que nos levam a compreender, ainda mais, o universo em que se busca o acesso à justiça, não estritamente judicial ou nativo do sistema de justiça. Em pesquisa recente, em que tivemos a oportunidade de analisar práticas jurídicas universitárias (R AMPIN, 2020), verificamos que a sociedade se mobiliza em outros espaços e em diálogo com outros atores, tais como projetos de educação em direitos, para reivindicar o reconhecimento de sua cidadania.

Portanto, nessa terceira perspectiva de acesso à justiça há o alargamento do conceito para permitir a incorporação de métodos de resolução dos litígios que vão além do processo, no intuito de alcançar a efetividade da tutela de direitos. A lógica é justamente a adequação do procedimento ao direito tutelado, que pode ser solucionado fora da jurisdição estatal.

Em síntese, foram apresentadas três perspectivas de análise do acesso à justiça. A primeira enquanto entrada no poder judiciário pela superação de barreiras econômicas, organizacionais e processuais. A segunda enquanto saída do poder judiciário por meio de uma prestação jurisdicional adequada, tempestiva e igualitária. E a terceira enquanto meio adequado de solução de conflito pelas medidas de autocomposição para além da jurisdição estatal. Certamente, há outras pesquisas que trabalham o acesso à justiça sob outras perspectivas.

Mas as perspectivas apresentadas possibilitam a compreensão dos conceitos de acesso à justiça necessários para responder o problema da presente pesquisa, da representatividade e da participação enquanto pressupostos de acesso à justiça nos problemas complexos. Nesse contexto, no próximo tópico os processos complexos serão analisados sob a perspectiva do acesso à justiça objetivando a compreensão da relação entre os temas.

¹⁰³ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 7a ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015. p. 274

¹⁰⁴ RAMPIN, Talita. **Práticas jurídicas universitárias e acesso à justiça**. Projeto de pesquisa: Programa de Iniciação Científica, Universidade de Brasília, 2020.

3.2 Onde se conta a relação entre os processos complexos e o acesso à justiça

O conceito de acesso à justiça de Cappelletti e Garth é bastante abrangente e parece abarcar os outros apresentados anteriormente, mesmo não sendo o mais recente. A definição de acesso à justiça trazida foi enquanto “o requisito fundamental, o mais básico dos direitos humanos, de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”¹⁰⁵.

Assim, o acesso à justiça pode ser compreendido como um direito humano fundamental, indispensável a um sistema jurídico moderno, que por sua vez é aquele que oferece acesso amplo e procedimentos e instrumentos judiciais e extrajudiciais adequados, céleres, que promovam a igualdade e cujo objetivo seja efetividade da tutela de direitos. A partir desse conceito será possível compreender como os processos complexos se relacionam com o acesso à justiça. Dedes já, afirma-se que as três perspectivas do acesso à justiça importam para os processos complexos.

Se/quando a Lei dos Processos Estruturais – ou complexos – for aprovada no Brasil certamente representará a mais recente reforma processual do ordenamento jurídico brasileiro, isso porque as medidas estruturais que foram incorporadas ao anteprojeto de lei representam uma alteração paradigmática de atuação das instituições que compõem o Sistema de Justiça. Essa alteração paradigmática impactará também no acesso à justiça e nas teorias sobre o tema.

Como visto, a primeira perspectiva apresentada encara o acesso à justiça enquanto entrada no poder judiciário, sendo compreendida como um direito fundamental a ser garantido pelo Estado. As três ondas propostas por Cappelletti e Garth, assistência judiciária aos pobres, defesa de direitos difusos e coletivos e a reforma do processo para torná-lo mais rápido e efetivo, possibilitaram a existência dos processos complexos.

De forma significativa a segunda e terceira onda estão intrinsicamente ligadas a esses processos já que são litígios coletivos que muitas vezes tutelam direitos difusos e coletivos. Além disso, se existiu uma comissão de juristas para propor um anteprojeto de lei dos processos estruturais foi pela incorporação institucional da ideia de que o acesso à justiça se realiza por meio de instrumentos processuais aptos à efetiva realização dos direitos tutelados. Nesse sentido, Marinoni¹⁰⁶ destaca que o fim do processo deve ser o resultado material que o processo

¹⁰⁵ CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Briant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto alegre, Fabris, 1988. p. 12.

¹⁰⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

deve gerar, não havendo como falar em processo sem pensar na tutela aos direitos:

Na realidade, a importância de estudar o processo à luz das tutelas é tão evidente quanto a de saber o fim de um instrumento. Nesse sentido, o fim do processo deve ser detectado nas necessidades do direito material. Ou melhor, nos resultados materiais que o processo deve gerar para atendê-las. Esses resultados são exatamente as tutelas que devem ser prestadas pelo processo. Resumindo: não há como deixar de pensar nas tutelas quando se deseja analisar se o processo, como técnica, está respondendo à sua missão constitucional de dar 'tutela aos direitos'. E pouca coisa pode ser mais importante ao doutrinador do processo nos dias de hoje.

Processo complexo, suas medidas e instrumentos se apresentam enquanto procedimento adequados aos litígios complexos¹⁰⁷. Aqui essa relação entre procedimento e direito tutelado é ainda mais intensa, pois as peculiaridades de cada caso que envolve um processo complexo exigem técnicas processuais específicas. No ponto, Sérgio Arenhart, Gustavo Osna e Marcos Félix Jobim¹⁰⁸ afirmam que:

Pensar em um processo para atender a certa realidade exige, em primeiro lugar, conhecer a realidade a que se destina o processo e desenhar suas características. Se o processo deve amoldar-se aquela realidade, então é fundamental que se saiba exatamente os contornos das situações concretas a que o processo atenderá, porque apenas assim será possível saber se o processo está, de fato, comprometido com a tutela daquela situação.

Por isso, é fundamental examinar quais são as características do problema estrutural. Ele, como é possível antecipar, não se parece com uma lide tradicional, nem pode ser reduzido a qualquer modalidade de conflito clássico.' Ao contrário, possui peculiaridades muito específicas e é exatamente isso que torna imprescindível pensar em novas técnicas processuais, hábeis a dar conta dessas características.

O anteprojeto de lei caracterizou os litígios complexos pela constatação de características como a multipolaridade, impacto social, prospectividade, natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias, complexidade, existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão e intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada. Essas características exigem um procedimento diferenciado, o que aqui estamos chamando de processo complexo. Certamente, os avanços procedimentais que estão sendo vivenciados hoje só são possíveis em razão dessa lógica de adequação.

A segunda perspectiva entende acesso à justiça a partir da saída do poder judiciário após a duração razoável do processo, a efetivação jurisdicional e de um procedimento que tenha oferecido a igualdade entre às partes. Tanto a igualdade processual quanto a de oportunidades. Nesse contexto o processo complexo se interrelaciona com essa visão de acesso à justiça

¹⁰⁷ Pelas razões explicadas no capítulo 2, os problemas estruturais referidos no anteprojeto de lei do processo estrutural, serão aqui chamados de litígios complexos.

¹⁰⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 60.

principalmente pelas provocações de mudança instrucionais.

Dentre essas mudanças está a postura do juiz que deve dar proteção condizente com os preceitos normativos previstos no direito material. A atuação do juiz em processos complexos é diferenciada, exige uma condução dialogada e cooperativa e a adoção de uma postura de agente de mudança. Nesse sentido Edilson Vitorelli¹⁰⁹ ensina que:

Conforme se demonstrará aqui, a condução dialogada e cooperativa é mais produtiva para a obtenção de boas soluções.

No entanto, a sua ocorrência dependerá, após a judicialização, em considerável medida, de uma tomada de posição do juiz. Ainda que as partes possam manter diálogos extrajudiciais durante o curso do processo, os avanços efetivos na solução do problema também passarão pela postura do magistrado.

Essa advertência inicial é importante para que se perceba que o juiz é mais que um tomador de decisões (adjudicator, como se diz nos Estados Unidos) em um processo estrutural. Isso pela simples razão de que, sem um caminho previamente definido, não há muito o que se julgar. Um processo estrutural seguramente representará um mal casamento com quaisquer metas quantitativas de decisões, de tempo de conclusão ou de baixa do feito, como as recorrentemente propostas pelo Conselho Nacional de Justiça? O indicador de qualidade de um processo estrutural é a medida da resolução do problema institucional apresentado, não a simples prolação de sentença e baixa dos autos ao arquivo. O bom processo é o que proporciona resultados sociais significativos.

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.

Além disso, houve uma clara preocupação da comissão do anteprojeto de lei em enfrentar um dos maiores problemas dos processos complexos, o seu tempo de duração. Como visto, o artigo 11 do anteprojeto foi pensado para equilibrar a necessidade de intervenção que se prolonga no tempo, inerente a esse tipo de processo, e a necessidade de encerramento. Certamente esse será um desafio cujo resultado apenas poderá ser analisado daqui há alguns anos após a entrada em vigência da lei. A duração razoável do processo complexo já é uma dificuldade e se pensamos em duração suportável¹¹⁰ do processo o desafio é ainda maior.

A igualdade entre as partes enquanto característica do acesso à justiça é outra dificuldade a ser enfrentada pelo processo complexo. Uma das características principais dos litígios complexos é a multipolaridade. Essa dificuldade será abordada de maneira mais

¹⁰⁹ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p.65-66.

¹¹⁰ PEREIRA FILHO, Benedito Cerezo; MORAES, Daniela Marques de. **O tempo da justiça no Código de Processo Civil**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 76, p. 135-154, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2062/1926>. Acesso em 14 jan. 2025.

significativa no próximo subcapítulo e no capítulo 4, no entanto, não se pode deixar de apontá-la, pois há nos processos complexos uma dificuldade grande em garantir que “o espaço a ser acessado trará as condições necessárias para que a interação entre os atores traga o reconhecimento dessa pluralidade de vozes, das diferentes concepções de direitos, da dignidade e da igualdade dos cidadãos”, tal qual descrito por Rebecca Igreja e Talita Rampin¹¹¹.

A pluralidade de experiências, no contexto de busca pelo devido acesso à justiça, nos faz afirmar que reconhecer direitos é uma ação diferente da de promover a justiça. Enquanto o primeiro se refere a um movimento de institucionalização, o último denota a aproximação da justiça com os sujeitos, com a garantia de que o espaço a ser acessado trará as condições necessárias para que a interação entre os atores traga o reconhecimento dessa pluralidade de vozes, das diferentes concepções de direitos, da dignidade e da igualdade dos cidadãos.

A terceira perspectiva de análise do acesso à justiça vai além do poder judiciário, aqui o acesso à justiça não se exaure na entrada ou na adequada saída do poder judiciário, o foco passa a ser os meios de resolução do conflito fora dele. Nesse contexto, os processos complexos também encontram boa afinidade com essa perspectiva de acesso à justiça.

Ao se referir a implementação mais efetiva das medidas estruturais, Edilson Vitorelli¹¹² afirma que a solução extrajudicial muitas vezes é mais efetiva:

Embora a teoria do processo estrutural tenha se desenvolvido, nos Estados Unidos, no âmbito judicial, é preciso lembrar que as estruturas processuais norte-americanas são mais flexíveis e que, no fundo, quase todos os resultados efetivamente produzidos derivaram de acordos. Assim, para o Brasil, talvez a solução para a implementação de medidas estruturais esteja mais próxima de ser obtida nos instrumentos extrajudiciais de tutela coletiva do que pela via do processo judicial.

O inquérito civil é uma ferramenta flexível de colheita de provas, escuta qualificada de subgrupos afetados e participação dos gestores responsáveis pela estrutura que se pretende modificar. É possível estabelecer métodos maleáveis de comunicação, como grupos de mensagens instantâneas, listas de e-mails e comunidades em redes sociais. Tudo isso entra no lugar de conceitos rígidos de partes, advogados com capacidade postulatória exclusiva, intimações e citações formais.

Do ponto de vista do resultado, um acordo permite que as partes encontrem pontos comuns, em vez de contarem com a sorte em uma decisão judicial que, em alguns casos, pode ser ruim para ambos.

Toda a movimentação de adaptação do Sistema de Justiça para promoção do espaço necessário para medidas de autocomposição, que possibilitam a solução consensual, foram indispensáveis para que o processo complexo fosse possível, pois a busca do diálogo e do

¹¹¹ IGREJA, Rebeca Lemos; RAMPIM, Talita Tatiana Dias. **Acesso à justiça: um debate inacabado**. Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p.191-220, jul./dez. 2021.

¹¹² VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p.234.

consenso nesses procedimentos são normas fundamentais. Essa lógica é fruto da prática e dos bons resultados dos métodos de autocomposição.

Nesse contexto, verifica-se que todas as interpretações e movimentos de ampliação do conceito de acesso à justiça viabilizaram a existência do processo complexo como pensado pela comissão de juristas responsável pelo anteprojeto de lei do processo estrutural. Esse procedimento flexível, com adoção de técnicas diferenciadas que objetivam a efetivação dos direitos tutelados por meio da construção de um ambiente dialógico, com atuação do juiz voltada ao consenso e com ampla participação das partes e interessados foi possível pelo histórico alargamento do conceito de acesso à justiça.

O questionamento que surge é como o procedimento se relaciona com esse conceito e se na prática os processos complexos significarão a efetivação do acesso à justiça. Como já visto, há algumas questões que representam desafios como a duração razoável do processo e a garantia de igualdade entre as partes. Análises mais concretas só serão possíveis após a entrada em vigência da lei. Mas a análise dos processos nos quais foram aplicadas a lógica dos processos estruturais é uma boa pista de como vem se dando a relação entre processos complexos e o acesso à justiça.

De maneira especial, para a presente pesquisa importa o desafio de garantia da igualdade entre as partes, que só é possível nos casos de processos complexos por meio da participação e representação adequadas, já que esses processos têm por característica intrínseca a multipolaridade e interesses difusos. Portanto, para compreender essa relação sob a ótica da participação e representação será explorada no próximo subcapítulo qual a importância desses institutos para que o processo complexo possibilite a efetivação do acesso à justiça.

3.3 Onde se conta as coisas que dizem sobre os Processos Complexos, a Participação, a Representação, o Acesso à Justiça e como não se avançou o necessário

O histórico das formas não convencionais de atuação do poder judiciário, como intervenção em políticas públicas, aplicação de técnicas estruturais e tantas outras que constituem o que aqui está sendo chamado de processo complexo demonstra que a legitimidade desse tipo de atuação foi justificada pela doutrina a partir da adequação do procedimento que garantiria o ambiente dialógico necessário à construção da solução do litígio pelas partes e interessados. Há muito tempo a doutrina nacional e internacional trabalha para construção dessa

justificativa para um procedimento específicos aos processos complexos.

Nesse contexto, importa que se compreenda (i) como se deu a justificativa da legitimidade da atuação diferenciada do poder judiciário; (ii) como a característica da multipolaridade está relacionada com a necessidade de participação e representação adequada e (iii) quais têm sido as principais sugestões da doutrina para garantir a adequação dessa participação e representação nos processos complexos.

Inicialmente, importa pontuar que a legitimidade democrática dos processos estruturais sempre foi uma questão. A objeção à atuação do poder judiciário parte da ideia de que a estruturação constitucional do Estado não admite que os juízes se imiscuam na atuação do poder executivo. Essa crítica é comumente direcionada a toda atuação jurisdicional que se propõe a métodos não convencionais para efetivação do direito tutelado e a partir do final da década de 70 as críticas a ela começaram e se intensificar.

Jeremy Waldron¹¹³ é um dos críticos mais ferrenhos às medidas mais interventivas do judiciário. Em sua obra o autor discute a legitimidade democrática do controle judicial de constitucionalidade das leis a partir do ideal de autogoverno popular. Para Waldron, o poder legislativo é aquele que detém legitimidade para representar os interesses da população na tomada de decisões. Dessa forma, o controle judicial de políticas públicas seria uma distorção do desenho republicano e inerentemente injusto e tirano, mesmo que seus resultados sejam adequados, pelo fato de que o meio utilizado para tomada de decisão não é democrático.

Outro crítico e defensor do “constitucionalismo popular” é Mark Tushnet¹¹⁴. O autor defende que o judiciário não possui legitimidade para dar interpretação à Constituição, o que deve ser feito pelo próprio povo por seus representantes. Para ele, cabe ao judiciário apenas acatar as deliberações majoritárias. Além disso, afirma que os juízes não possuem legitimidade para decidirem onde e como o dinheiro público deve ser investido.

No mesmo sentido, Larry Kramer¹¹⁵ afirma não ser da corte a palavra final sobre os significados constitucionais, mas sim do povo. Desse modo, a atuação mais interventiva do poder judiciário seria uma forma de opressão das elites ao povo. Para evitar que isso aconteça as grandes decisões devem ser fruto do processo legislativo.

De maneira mais específica, ao analisar as decisões progressistas da Corte de Warren,

¹¹³ WALDRON, Jeremy. **A right-based critique of constitutional rights**. Oxford Journal of Legal Studies, Oxford, n. 13, 1993. p. 1406.

¹¹⁴ TUSHNET, Mark. **Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law**. Princeton University Press, 2008.

¹¹⁵ KRAMER, Larry. **The People Themselves: popular constitutionalism and Judicial Review**. Nova York: Oxford University Press, 2004.

John Ely¹¹⁶ concluiu que a interpretação constitucional que estava sendo feita naqueles casos era inadequada por atribuir tanto poder aos juízes. Ely destaca que a ideia de que os juízes podem interferir na vida social, e atribuir sentido a valores morais, apenas genericamente reconduzíveis ao texto constitucional, é incompatível com a democracia.

Para o autor, o papel do judiciário seria apenas o de reforçar o processo democrático, removendo barreiras para que os grupos minoritários pudessem participar das decisões sociais em igualdade de condições com os demais segmentos, de modo que fossem capazes de obter seus próprios direitos pela via legislativa e administrativa. Nesse sentido, a cláusula do devido processo legal deve ser interpretada apenas de modo procedimental, para garantir a igualdade de participação, sem que dela se possam extrair diretamente direitos materiais.

Já Berger¹¹⁷, defende que os juízes tomaram do povo o controle sobre o seu próprio destino, afirma que isso ocorreu em razão da própria atuação do judiciário baseada em decisões imodificáveis e de impossível responsabilização dos juízes. Toda a crítica do autor foi embasada na interpretação da 14ª Emenda, para ele a Suprema Corte teria ignorado ou distorcido o sentido original do texto para atingir um resultado político predeterminado, subvertendo os valores democráticos do país. Para Berger toda a interpretação da Corte que frustrasse a intenção da norma não pode ser considerada legítima.

Direcionando suas críticas diretamente aos processos estruturais e a atuação judicial em políticas públicas Robert Nagel¹¹⁸ e Gerald Frug¹¹⁹ sustentam que a atuação dos juízes nesse tipo de litígio ignora princípios democráticos relevantes, como a legalidade estrita e a separação de poderes. Afirmam que as sentenças estruturais são o resultado jurídico dessa atuação essencialmente autoritária, por intervir em setores regidos pela discricionariedade administrativa. Para esses autores, o poder judiciário deveria adotar uma postura de autocontenção para não intervir em questões de mérito executivo ou legislativo.

Richard Posner¹²⁰ consegue resumir os principais problemas do pensamento sustentado por esses autores. O autor destaca que a Constituição dos Estados Unidos, é um documento antigo, redigido por homens que não eram clarividentes, e, portanto, não podiam imaginar as mudanças pelas quais a sociedade e seus valores passariam, nem poderiam ter a pretensão de

¹¹⁶ ELY, John Hart. **Democracy and Distrust: a theory of judicial review**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

¹¹⁷ BERGER, Raoul. **Government by judiciary: the transformation of the fourteenth amendment**. 2. ed. Indianapolis: Liberty Fund, 1977.

¹¹⁸ NAGEL, Robert F. **Separation of Power and the Scope of Federal Equitable Remedies**. Stanford Law Review, v. 30, 1978.

¹¹⁹ FRUG, Gerald E. **The judicial Power of the purse**. University of Pennsylvania Law Review, v. 126, n.4 715-794, 1978.

¹²⁰ POSNER, Richard. **Democracy and Distrust Revisited**. Virginia Law Review, v. 77, p. 641-651, 1991.

dar respostas a problemas futuros.

Desse modo, a interpretação deve ser considerada enquanto uma criação, e o texto e sua história recursos a serem utilizados, e não como um ponto de chegada. O autor aponta ainda que o fato de questões tão distintas serem litigadas com base na mesma norma constitucional faz com que os juristas não percebam que esses são problemas heterogêneos e complexos, cujas consequências no mundo real não necessariamente são conhecidas por eles.

Owen Fiss¹²¹ responde às críticas de cunho democrático buscando legitimar a atuação do juiz não em decorrência de algum tipo de superioridade moral em relação ao poder legislativo ou executivo, pois entende que a autoridade desses entes institucionais parte de locais muito próximos, derivam do perfil da própria atividade que exercem. Para o autor, a legitimidade de a decisão judicial decorrer do modo como ela é adotada, ou seja, das constrições procedimentais para a sua construção.

Assim, a condução do processo, de acordo com as regras, é uma importante fonte de legitimação da decisão. O autor defende que mais importante do que ideias preconcebidas de separação e especialização de funções, é importante desenvolver um processo no qual o protagonismo seja dos valores consagrados pela Constituição, e no qual os diferentes agentes que exercem parcela de poder possam dialogar.

Fiss¹²² afirma que os que acusam as decisões estruturais de serem antidemocráticas espalham uma visão muito míope da democracia, reduzindo-a a uma forma de majoritarismo. Defende que se a democracia seguir sendo encarada apenas sob seu viés representativo, a atuação do judiciário continuará sendo entendida como uma intervenção inadequada, pois nessa lógica o importante é o *pedigree* das decisões, que é condicionada à eleição. No ponto, ressalta que a prática demonstra que exclusividade do Poder Legislativo tem sido insuficiente. Quando se fala em litígios estruturais, com demandas complexas e problemas policêntricos essa insuficiência fica ainda mais clara.

As críticas doutrinárias à legitimidade da atuação do poder judiciário não se encerram no cenário norte americano. No Brasil, Ingo Wolfgang Sarlet¹²³ afirma que a atuação dos juízes nesse tipo de litígio pode colidir de modo significativo com o princípio da separação de poderes e com ideais democráticos, especialmente quando as sentenças estruturais determinam como os Poderes Executivo e Legislativo devem proceder.

¹²¹ FISS, Owen. **Between Supremacy and Exclusivity**. Syracuse Law Review, v. 57, p. 187 e ss., 2007.

¹²² FISS, Owen. **Between Supremacy and Exclusivity**. Syracuse Law Review, v. 57, p. 187 e ss., 2007.

¹²³ SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais sociais e o mínimo existencial – notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional**. In: ARENHART, Sérgio; JOBIN, Marco Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 228.

Para o autor, essa atuação não estaria apenas corrigindo, anulando e exigindo políticas públicas, mas de fato elaborando, ao menos em parte, a própria política pública. Nesse caso, seria necessário ter cautela com medidas que intervêm de modo muito incisivo na esfera de atribuição dos demais órgãos estatais, ditando no que e como o Legislativo e o Executivo devem atuar e retirando-lhes a convencional autonomia e independência funcional.

No entanto, apesar das referidas críticas, diferentes autores defendem a plena compatibilidade entre a intervenção do poder judiciário no campo das políticas públicas e o princípio da separação de poderes. Segundo afirmam, esse princípio vem sendo objeto de ampla releitura. No constitucionalismo contemporâneo, a separação de poderes passa a angariar novas preocupações, que vão além da contenção de poder, e passa a envolver a aptidão estatal.

Para Daniel Sarmento¹²⁴, é preciso pensar a cláusula pétrea da separação dos poderes sem “fetichismos institucionais” que inibam a possibilidade de experimentalismo democrático na busca de arranjos estruturais mais adequados ao Estado contemporâneo e seus desafios. O banimento de tais arranjos, meramente por inadequação à visão clássica desse princípio, ensejaria em uma inviabilização de arranjos mais democráticos.

Nesse sentido, Edilson Vitorelli¹²⁵ afirma que o poder judiciário desempenha um papel no sistema democrático, que pode ser mais ou menos ativo. Mas que a ideia de que o país tem a possibilidade de cair em um “governo dos juízes” nunca encontrou evidência empírica. Para o autor, o que se observa na realidade são situações em que os juízes estão dispostos a afastar as decisões da maioria legislativa, com base em valores substantivos, e outras situações em que eles se curvam à vontade do legislador. Nesse contexto, sustenta que:

(...) as relações entre processo e democracia são complexas, intrincadas e, provavelmente, implicarão análises inconclusivas.

Processo e democracia são conceitos realmente complexos e com pontos de toque importantes, mas não há uma relação direta entre o perfil do processo civil e o sistema democrático de um país, quando observados macroscopicamente. Ainda que, em casos determinados, a postura do Poder Judiciário, de maior ou menor intervenção, possa ser apontada como mais ou menos deferente ao Poder Legislativo, isso dificilmente significa que, olhando para um cenário mais amplo, o processo possa frustrar o sistema democrático ou o sistema democrático possa funcionar sem o processo. As ideias de “juristocracia” ou de “supremocracia”, populares tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, constituem mais uma hiperbolização de críticos que querem fomentar uma postura mais deferente por parte do Judiciário, do que uma verdadeira ameaça ao sistema. Afinal de contas, em ambos os países, já se fala nisso há décadas, sem que haja qualquer indício concreto de que os juízes estejam, de fato,

¹²⁴ SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 306.

¹²⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p.234.

próximos de tomar o poder.

Há, portanto, uma defesa da doutrina que liga a legitimidade democrática de atuação do poder judiciário ao processo. Nesse sentido, Picoli¹²⁶ destaca a necessidade de adoção da estratégia deliberativa nos processos estruturais enquanto ferramenta de legitimação democrática nesse tipo de atuação. Para o autor, a estratégia deliberativa tem o objetivo de fomentar o diálogo de modo que seja possível a elaboração de uma decisão que seja pautada no máximo consenso e marcada pela maior participação do juiz no cotidiano da instituição.

As principais vantagens dessa estratégia é que por um lado, o modelo privilegia a legitimidade democrática, por potencializar tanto a participação ampla das instituições quanto o empoderamento da sociedade e, por outro lado, balanceia a eventual assimetria na capacidade institucional da Corte, por meio da suplementação do diálogo e participação das partes.

No mesmo sentido, Sérgio Arenhart, Gustavo Osna e Marcos Félix Jobim¹²⁷ ensinam que o que legitima a atividade judicial em demandas complexas é a participação democrática das partes e dos interessados:

O processo estrutural deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional. Se o Judiciário deve chamar para si a difícil tarefa de interferir em políticas públicas ou em questões complexas no plano econômico, social ou cultural, então é certo que o processo empregado para tanto deve servir como ambiente democrático de participação. Simulando o verdadeiro papel de um parlamento, constrói-se uma ferramenta adequada ao debate esperado, que legitima a atividade judicial

Enfim, se os processos estruturais são uma realidade irrenunciável, é essencial que eles sejam tratados da forma adequada, garantindo-se um mínimo de aderência entre os resultados obtidos e os anseios dos interesses e dos grupos envolvidos. E, também, indispensável que as pessoas e os interesses possam ter voz, a ponto de não ser negligenciados pela atividade jurisdicional. E, assim, ferramentas adequadas de participação e de representação têm papel inafastável na elaboração do procedimento correto para o exercício dessa forma de atuação do Estado-juiz.

Nessa lógica, diante da necessidade de legitimação do procedimento, o anteprojeto de lei do processo estrutural definiu em diversos momentos técnicas que privilegiassem o consenso e a participação dos grupos afetados no litígio. Primeiramente, foi estipulado como vertentes de consolidação do anteprojeto a ênfase no consenso e na construção compartilhada de soluções para litígios coletivos complexos e a ampliação do contraditório e da participação dos grupos impactados no processo. Além disso, foi estabelecido como norma fundamental a participação

¹²⁶ PICOLI, Bruno de Lima. **Processo Estrutural**. 2018. Tese (Mestrado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. p. 86.

¹²⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 60.

desses grupos mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta.

No momento de certificação se não houver consenso quanto ao caráter estrutural do litígio, foi especificado que o juiz deve determinar a realização de audiência para oitiva das partes e dos demais interessados, podendo facultar a participação de especialistas, representantes dos grupos sociais impactados e de outros sujeitos que possam contribuir para o esclarecimento da questão.

Estabelecido o caráter estrutural do processo, foi determinado que o juiz deve, com a participação das partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação de técnicas processuais de acordo com as peculiaridades do caso, dentre elas a designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social.

Já na fase do plano, foi estabelecido que o juiz deve ouvir as partes e avaliar a necessidade de oitiva de pessoas ou entidades tecnicamente qualificadas, designar audiência pública, reuniões, consultas públicas, inclusive em formato virtual, ou outros meios de ampliação da participação social.

Para além, foi convencionado que o procedimento deve priorizar a construção de consensos entre as partes e demais interessados, pela atuação direta do juiz ou por meio de métodos de autocomposição. Não sendo possível o consenso, o juiz deve, preferencialmente, adotar decisões parciais ou provisórias, ou expedir recomendações, devolvendo às partes e aos demais interessados a oportunidade de escolher novos meios de efetivação da tutela jurisdicional, de produzir novas diligências instrutórias ou negociais ou de complementar os espaços decisórios não exauridos nos pronunciamentos judiciais anteriores.

Ainda no intuito de garantir a participação das partes, foi estabelecido que as decisões de tutela provisória de caráter estrutural não devem ser tomadas sem sua oitiva, a menos que a situação seja de tal modo urgente a ponto de inviabilizar essa providência.

Ou seja, é possível verificar que houve uma busca por parte da comissão de juristas de privilegiar, pelas técnicas de gerenciamento e de decisão do processo estrutural, a participação das partes e grupos afetados e a busca permanente do consenso e da adoção, no que tange às questões sobre as quais este não seja alcançado, de decisões que preservem ao máximo os espaços de liberdade das partes, a fim de que possam seguir dialogando.

Considerando a premissa de que a legitimidade dos processos complexos parte da adequada participação democrática dos interessados, a questão que se impõem é verificar se as

técnicas apresentadas no anteprojeto de lei foram suficientes para garantir essa adequada participação e se elas serão pressupostos de acesso à justiça. Como mencionado anteriormente, em razão da multipolaridade que caracteriza esse tipo de litígio, a participação e a representação adequadas são um grande desafio a ser enfrentado na prática.

Cabe destacar que a multipolaridade aqui referida faz menção aos litígios policêntricos, que possuem diversos polos de conflitos sendo todos eles relevantes para o processo. Sobre o policentrismo William Fletcher¹²⁸ destaca que essa é uma "característica de problemas complexos, com inúmeros centros problemáticos subsidiários, cada um dos quais se relacionando com os demais, de modo que a solução de cada um depende da solução de todos os outros". Utilizando-se da metáfora de Lon Fuller¹²⁹, que compara essa característica a teias de aranhas cuja tensão dos vários fios é determinada pela relação entre todas as partes da teia, de maneira que a intervenção em apenas um fio acarreta a redistribuição de tensão em toda a estrutura, o que implica sua total reconfiguração, o autor afirma que os problemas policêntricos perpassam toda a sociedade e são pouco passíveis de resolução exclusivamente governamental.

Lon Fuller, destaca que o policentrismo legal se caracteriza pela presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito, de modo que esse tipo de problema não pode ser adequadamente resolvido por técnicas tradicionais de decisão judicial, pois os interesses dos diversos subgrupos não podem ser enquadrados nas categorias de autor e réu. Há zonas de interesses¹³⁰ que se sobrepõem e se opõem.

Nesse sentido, Vitorelli¹³¹ explica que é em virtude dessas características que surge a necessidade de alteração do funcionamento da estrutura. Para o autor, a complexidade do problema e o modo como suas frações interagem exigem que a dinâmica social em que ele ocorre seja alterada, “se não for, o problema não será resolvido, ou será apenas aparentemente resolvido, sem resultados concretos, ou será momentaneamente resolvido e surgirá novamente no futuro, colocando a perder todo o esforço despendido”.

Sobre o tema, Sérgio Arenhart, Gustavo Osna e Marcos Félix Jobim¹³² afirmam que nesses casos há a presença de vários polos, que precisam ser isolados e pensados autonomamente. Para os autores:

¹²⁸ FLETCHER, William. **The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy**. The Yale Law Journal, v. 91, n.4, 1982 p. 645

¹²⁹ FULLER, Lon L. **The Forms and Limits of Adjudication**. Harvard Law Review, v. 92, n. 2, p. 398, 1978.

¹³⁰ A expressão foi utilizada por CABRAL, Antonio do Passo. **Despolarização do processo e zonas de interesse: sobre a migração entre polos da demanda**. Revista Forense, v. 404, p. 29-34, 2009.

¹³¹ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 61.

¹³² ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. SãoPaulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 73.

Embora em um primeiro momento possa não parecer, figuras como o incidente de resolução de demandas repetitivas, o incidente de assunção de competência, os recursos repetitivos e as súmulas vinculantes têm em comum a finalidade de decidir, de modo concentrado, questões comuns a controvérsias distintas. Vale dizer: as partes não ostentam (ao menos, não necessariamente) pretensões idênticas ou semelhantes; porém, suas pretensões apresentam questões comuns, que são resolvidas por um único mecanismo, que também opera prospectivamente, impedindo novas discussões sobre as mesmas questões em processos futuros.

Novamente aqui se tem situação de um litígio multipolar, no sentido de que uma parte da controvérsia de várias pessoas (que ostentam conflitos diversos, muitas vezes incidindo sobre distintos objetos) é resolvida por meio de técnicas de aglutinação, ainda que sem se recorrer a uma técnica de participação direta de todos os envolvidos. E, apesar desses sujeitos não participarem diretamente da solução da questão comum, têm todos eles interesse direto na mencionada resposta, já que isso impactará em suas específicas posições jurídicas. Por outro lado, a multipolaridade aqui estará também evidenciada porque os interesses de cada um dos sujeitos são próprios e não podem ser aglutinados em apenas dois polos; é possível que diversas soluções sejam esperadas por distintas pessoas, a depender daquilo que a tutela de seus direitos específicos exija.

Nesse sentido, em razão da complexidade e multipolaridade os conflitos complexos costumam ser subjetivamente imbricados em ambientes marcados pela pluralidade de afetados com órbitas de interesses diversos e muitas vezes colidentes. Essas características importam para o presente trabalho na medida em que resultam em dificuldades diretamente relacionadas à participação e representação.

No ponto, nos processos complexos há a dificuldade em estabelecer os sujeitos interessados e impactados pela decisão. Na realidade, nas maiorias das vezes, é simplesmente inviável que eles sejam listados de maneira suficientemente adequada. Essa dinâmica difusa se complexifica quando é verificado que além da multiplicidade de interessados e impactados, há também, uma multiplicidade de interesses sensíveis e legítimos, e ainda, expectativas diversas e colidentes dentro de uma mesma comunidade afetada.

Ao definir o litígio estrutural enquanto um litígio irradiado, Edilson Vitorelli trabalhou bem a ideia dessa dinâmica difusa. O autor esclarece que nos litígios de difusão irradiada a sociedade é atingida de modos qualitativos e quantitativos distintos, o que faz com que as visões de soluções sejam divergentes. Explica o autor¹³³:

A terceira e última categoria de litígios coletivos compreende os litígios de difusão irradiada. 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,

¹³³ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 39.

opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio.

Nesse contexto, seria muito ingênuo acreditar que seria possível que cada um desses sujeitos afetados e interessados pudessem vir a juízo individualmente para apresentar suas razões. Essa realidade fática colide frontalmente com o movimento que se tornou inevitável nas últimas décadas, no qual a própria administração pública busca atuar de maneira mais propensa ao diálogo e à participação, em razão dessa atuação ser interpretada como requisito do Estado Democrático e, portanto, da própria democracia.

De igual modo, a participação em juízo vem sendo tradicionalmente reconhecida como indispensável à atividade jurisdicional. Quando a pauta são os processos complexos, como visto no capítulo 1 do presente trabalho, a legitimidade desse tipo de procedimento vem sendo atrelada à construção de um ambiente dialógico que objetiva a elaboração de uma solução conjunta e consensual entre as diversas partes impactadas pelo litígio.

No ponto, não se pode negar que a participação direta dos afetados oferece maior legitimidade a atividade jurisdicional. No entanto, na prática, essa participação tem se mostrado um grande desafio nos casos de litígios complexo, sendo difícil não apenas a definição do(s) grupo(s) são afetado(s), mas também a delimitação dos interesses, perspectivas e vontades que serão levadas à juízo. Essa realidade impõe um inequívoco perigo à legitimidade do processo.

Buscando oferecer algumas respostas às constatações apresentadas a doutrina dos processos complexos brasileira tem refletido sobre o tema. Os autores têm analisado a participação e a representação sob a ótica de sua adequabilidade aos processos complexos. Isso em razão do fato de que apesar de se privilegiar a participação direta, considerando o contexto de inviabilidade prática, a representação passa a ser mais viável.

Nesse sentido, Edilson Vitorelli¹³⁴ sustenta que a solução para esse dilema é construir uma teoria do processo estrutural embasada na complementariedade entre participação e representação:

Isso exige a reelaboração da ideia desses dois conceitos. A representação sempre incorre no dilema de "um para muitos", sendo impossível que se exija qualquer tipo de identidade, entendida como similitude de características, entre representantes e representados. A lógica identitária inviabiliza a representação. Existe, necessariamente, separação entre representante e representados, de modo que, mesmo que o representante fale pelos representados, não pode falar como eles fariam. O representante irá se afastar dos eleitores, mas também deve estar, de alguma forma, conectado a eles, assim como os eleitores devem estar conectados entre si.

¹³⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 298.

O defeito da representação, portanto, não se dá se o representante deixa de agir exatamente como os representados agiriam, mas se perde a conexão com estes. Quanto maior e mais heterogêneo é o grupo, mais fácil é o rompimento dessa relação. A manutenção do vínculo exige que tanto o representante quanto os representados adotem atitudes, ao longo do tempo, para que as opiniões do grupo se façam conhecer e a atuação do representante seja avaliada.

Sérgio Arenhart, Gustavo Osna e Marcos Félix Jobim¹³⁵ alertam que se a atividade processual possui uma constante necessidade de legitimação, e se a participação em juízo tem sido reconhecida como fator central para o preenchimento dessa necessidade, por mais que, em termos teóricos, seja possível afirmar que a participação seja em certa medida substituída pela representação, é inequívoco que essa guinada poderia criar certo embaraço à legitimidade da jurisdição.

Para que isso não ocorra os autores¹³⁶ propõem que:

Elucidando o problema, recorda-se que as leis brasileiras que ultimamente trataram de processos coletivos optaram por conferir a legitimidade processual (ao menos para a representação do grupo ou da coletividade) a pessoas e órgãos públicos, que aparentemente tivessem capacidade de bem defender os interesses da sociedade, e a associações que preenchessem certos requisitos. Optou-se por essa alternativa porque a entrega do poder de representar a sociedade ao cidadão (feita anteriormente pela Lei de Ação Popular) mostrou-se fracassada, diante de várias razões. Porém, mesmo essa opção mais recente não é garantia de que o desalinhamento entre o grupo e o representante não venha a existir. Afinal, a legitimidade ex lege concebida pelo direito brasileiro, dada a essas entidades, não realiza qualquer controle de ligação próxima entre a conduta processual da parte e os interesses cuja tutela se afirma defender, caindo nas críticas acima feitas.

Assim, impõe-se pensar melhor sobre como trazer maior aderência entre aquilo que se faz no processo coletivo estrutural e o desejo do corpo social. E, em nossa visão, é valioso notar que esse tipo de desafio não é uma exclusividade da jurisdição - tratando-se de tema que, ao longo de décadas, tem se colocado amplamente para toda a figura estatal e para a tentativa de consolidação de um ambiente democrático. Com efeito, a tentativa de se alcançar um arranjo adequado entre participação e representação tem sido constante, exigindo leituras críticas e composições. Nesse sentido, é possível firmar que a compreensão mais recente da democracia liberal, consentânea ao pensamento contratualista, baseou-se em um suporte eminentemente representativo.

Assim como Vitorelli, apesar de defender que os provimentos estruturais devem se sujeitar a dinâmica representativa, Sérgio Arenhart, Gustavo Osna e Marcos Félix Jobim¹³⁷ defendem que é necessário que haja cautela e providências concretas para que essa representação não gere déficits de legitimidade. Assim, não se pode aceitar qualquer forma de

¹³⁵ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 107.

¹³⁶ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 109.

¹³⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 109

representação, ela precisa ser adequada.

Por representatividade adequada os autores¹³⁸ destacam que o critério da adequação nada diz com eventual legitimidade formal outorgada a terceiros para atuar em juízo na defesa do interesse complexo, mas sim se ao atuar esse representante o faz de maneira material e concretamente eficaz. Significa dizer que a representação adequada é aquela na qual o representante atua de modo rente às expectativas e aos desejos da coletividade representada.

Ocorre que como esperado de litígios tão complexos, há um constante risco de desalinhamento dos interesses dentro de um mesmo grupo. Em razão disso, os autores afirmam ser necessário o constante controle da representatividade adequada do legitimado coletivo. Nesse sentido, os autores¹³⁹ ensinam que:

E precisamente por isso que se torna necessário que o órgão julgador exerça um constante controle dessa representatividade, avaliando tanto os esforços empregados pelo representante quanto sua retidão diante dos potenciais expectativas dos indivíduos cuja participação em juízo é obstada, e até mesmo o controle dos representantes dos representados, o que elevaria a um grau importante a questão abordada.

(...)

Dessa série de fatores, é possível identificar, então, que, por mais que haja debates a respeito dos requisitos a serem especificamente avaliados nesse controle de representatividade, é imprescindível que esse exercício ocorra de modo ativo levando em conta a série de cartas inseridas na mesa de maneira dinâmica casuística.

Do mesmo modo, assim como ocorre na esfera ampla da tutela coletiva, consideramos que também na seara dos processos estruturais verificação de inadequação de representatividade deve ser sucedida pela substituição do agente, devendo ser excepcionalíssima a hipótese em que essa condição resulte na extinção do feito. Com isso, compreende-se a amplitude inerente ao debate, percebendo que o que está em jogo, definitivamente, não diz respeito apenas a um grupo limitado ou claramente aferível de sujeitos.

Sobre o dissenso entre representantes e representados, Edilson Vitorelli¹⁴⁰ esclarece que os representados estão presentes enquanto pressuposição para a conduta do representante, que deve agir de acordo com aquilo que supõe ser sua vontade e interesse. No ponto, afirma que:

O conflito entre o representante e os representados corre às expensas do primeiro: a ele cabe refletir sobre sua atuação e os motivos que o levam a dissentar do grupo e, se insistir em sua própria opinião, é dele o ônus de justificá-la perante seus constituintes. Um representante que age em desacordo com a vontade ou os interesses, implícitos ou manifestos, do grupo representado, não está necessariamente errado, mas deve ter a consciência de que essa situação é anormal. Por essa razão, dependendo do grau de

¹³⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 111.

¹³⁹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 111 – 113.

¹⁴⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 299.

conflituosidade dos interesses envolvidos, o representante poderá não ter condições de atuar adequadamente em relação a todos eles, simultaneamente. Verificada tal situação, é recomendável a cisão da representação, nomeando-se outros representantes para agir em favor das posições divergentes.

Para o autor, a atuação do representante não pode ser pautada por uma única regra ou conjunto de regras, defende que o máximo que se pode oferecer é um rol de princípios que subsidiem seu trabalho. Nesse sentido, cita quatro princípios norteadores: o princípio da titularidade definida dos interesses representados; o princípio da atuação orbital do representante; o princípio da complementariedade entre representação e participação; e o princípio da variância interpretativa.

O autor¹⁴¹ explica que o princípio da titularidade definida dos interesses representados parte do pressuposto de que a atividade do representante não pode ser desvinculada dos representados pelos quais atua. Sustenta que o princípio é fundamental para a estruturação de um processo representativo, porque é a partir da identificação dos titulares do direito que se pode determinar quem é o grupo que será considerado representado e quais são as vontades, interesses ou perspectivas relevantes para a atuação do legitimado coletivo. Ao mesmo tempo em que se constitui em referencial da atividade representativa, o grupo também é o parâmetro de análise da adequação da tutela pretendida.

Já quanto ao princípio da atuação orbital do representante, Vitorrelli¹⁴² explica que a representação em processos estruturais é uma representação de interesses, vontades e perspectivas que exigem o diálogo entre o representante e representados do qual devem decorrer providências concretas, seja para esclarecer o grupo quanto aos motivos do representante para agir da forma como o faz e para melhorar sua atuação. Esse princípio serve de guia para definir o grau de liberdade do representante em pleitear uma tutela substitutiva em vez da tutela específica, nesse sentido, ainda que a atuação do representante não esteja presa à vontade dos representados, não é possível que dela se afaste por muito tempo.

Quanto ao princípio da complementariedade entre a representação e participação, o autor¹⁴³ destaca que o comportamento de um representante no processo coletivo estrutural demanda a percepção de que o processo precisa contemplar momentos participativos, anteriores, simultâneos e posteriores à representação do representante. Nesse sentido, afirma:

¹⁴¹ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 300.

¹⁴² VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 302-303.

¹⁴³ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 304-305.

O processo estrutural seguramente importa restrição das possibilidades participativas dos titulares dos direitos litigiosos, mas tal restrição é justificável e pode ser considerada compatível com as garantias constitucionais processuais se: a) decorre da natureza da relação jurídica litigiosa, a qual impede ou dificulta a efetiva tutela dos direitos violados de modo participativo; b) a participação é restrita na proporção necessária para garantir a efetividade da tutela; e, c) os representados têm efetivas oportunidades de participação, em momentos de avaliação antecipatória e retrospectiva, estruturados com o objetivo de propiciar o diálogo entre os representados e destes para com o representante. A esse terceiro postulado se denomina princípio da complementaridade entre representação e participação.

Por fim, quanto ao princípio da variância representativa, Vitorelli¹⁴⁴ afirma que nem todos os subgrupos afetados devem participar da mesma maneira, com a mesma intensidade e de forma equivalente. O representante tem a liberdade para contrariar a opinião dos representados que ocupam posições periféricas na titularidade do direito, do que aqueles que ocupam posições centrais, essas posições decorrem do fato de que subgrupos sofrem mais ou menos com os efeitos da lesão.

Nesse contexto, Vitorelli¹⁴⁵ defende que o legitimado coletivo deve (i) identificar os interesses dos subgrupos afetados; (ii) identificar os interesses representados a partir das vontades e perspectivas dos subgrupos, para avaliar se é capaz de representar a todos simultaneamente; (iii) cuidar para manter abertos os canais participativos, de modo que eles possam se desenvolver ao longo do inquérito civil ou do processo judicial; (iv) quando for possível ouvir/atender a todos deve buscar fomentar a participação e a promoção das pretensões dos grupos mais afetados pelo litígio.

Portanto, é possível verificar que o caráter multifacetado dos litígios complexos traduz a realidade de impacto causado por esses litígios, que é marcado pela afetação de diversos grupos sociais de modo qualitativos e quantitativos distintos. Ouvir todos ou o máximo de subgrupos possíveis é importante para obter informações necessárias para a elaboração de uma pretensão adequada às suas necessidades. Mas como ouvir os diversos afetados?

A prática tem demonstrado que entes legitimado coletivos que conduzem processos complexos, como o Ministério Público por exemplo, estão acostumados a organizar eventos participativos para ouvir comunidades afetadas. Esses eventos, costumam tomar a forma de reuniões com representantes do grupo, visitas locais, audiências públicas e recebimento de documentos encaminhados por esses grupos.

¹⁴⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 305-306.

¹⁴⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 306.

Especialmente quanto às audiências públicas, Vitorelli¹⁴⁶ destaca que são eventos cujo potencial não deve ser superestimado, mas que ainda que sejam importantes, são insuficientes para servir habitualmente à verificação das reuniões de uma sociedade plural de interessados. Nesse sentido, o autor afirma que:

O problema está, em grande medida, na indefinição do escopo do ato: se o objetivo de reunir centenas ou milhares de pessoas for obter a informação de quais seriam as opiniões prevalentes entre elas, seria mais interessante organizar votações entre os presentes, a partir de questões predefinidas. Se, por outro lado o enfoque for colher as posições de segmentos variados que compõem o grupo impactado, pode ser mais interessante reunir apenas representantes de cada subgrupo, atribuindo a eles momentos mais significativos de manifestação. Como a audiências públicas são contaminadas pela ideia de que se deve permitir a presença e manifestação de todos, mas sem definir o escopo da reunião, o que se obtém, recorrentemente, são baixos índices de comparecimento e representatividade dos presentes, dada a percepção de inutilidade de ato entre os destinatários. Quando a população de fato comparece, sua participação é obstada pela impossibilidade de que todos sejam ouvidos ou de que suas ideias sejam consideradas seriamente, o que retroalimenta a percepção de ineficácia do evento.

O autor¹⁴⁷ entende que audiências públicas são de grande relevância em dois momentos. O primeiro seria no início da definição dos contornos do litígio, quando ainda não se sabe muito bem quem são os subgrupos afetados, a audiência ajudaria nessa identificação. A partir das informações colhidas será possível desenvolver outras atividades participativas que tenham por objetivo fomentar o diálogo cooperativo. Na medida que o conhecimento acerca da controvérsia se torna mais especializado, os eventos participativos devem ser menores e mais setoriais, ou seja, não devem ser abertos. Em um segundo momento as audiências públicas seriam conclusivas, no sentido de apresentar a todos o que foi feito até aquele período e quais as decisões tomadas.

Outro mecanismo que vem sendo adotado em processos complexos que teria potencialidade de, em tese, compensar a disfuncionalidade da eventual representação inadequada é a intervenção de *amicus curiae* que vem sendo interpretado como um colaborador da democratização e da pluralidade de debates no processo. Embora a natureza jurídica do instituto tenha sido por muito tempo controvertida na doutrina, a positivação no Código de Processo Civil de 2015 no Título da Intervenção de Terceiros parece ter reduzido esse debate. Segundo Luiz Guilherme Marinon, Sérgio Arenhart e Daniel Mitidiero¹⁴⁸:

¹⁴⁶ VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 244.

¹⁴⁷ VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática. Editora JusPodivm. Salvador. 2021. p. 243-249.

¹⁴⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Código de processo civil comentado [livro eletrônico]. 9 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

O “amigo da Corte” é um terceiro, representativo de certo grupo, categoria ou interesse, cuja intervenção se faz por determinação judicial, a requerimento da parte de processo, ou por iniciativa do próprio terceiro. O objetivo da intervenção é o aperfeiçoamento da decisão judicial, subsidiando o magistrado e o processo com argumentos e considerações mais profundas, para a adequada definição do litígio. Embora não se exija imparcialidade do *amicus curiae*, a função de auxiliar do Judiciário que lhe é inerente impõe, ao menos, que o amigo da Corte não tenha nenhum interesse jurídico (relação jurídica conexa ou dependente da relação deduzida no processo) no feito, sob pena de essa intervenção transformar-se em uma assistência escamoteada (art. 119, CPC). A admissão do *amicus curiae* no processo exige a aferição de sua representatividade adequada, ou seja, da efetiva verificação de que ele (pessoa natural ou jurídica) tem condições de representar certo grupo, categoria ou interesse e que efetivamente o faz ao longo do processo. Se, no curso do processo, o juiz perceber que o *amicus curiae* perdeu essa representatividade, pode excluí-lo do feito.

A possibilidade, de admitir o *amicus curiae* como legitimado a representar os interesses de grupos e seguimentos da sociedade e para representar os titulares de direito que estão alijados do processo foi muito bem delineada por Luiz Guilherme Marinoni¹⁴⁹ que tratando do processo constitucional, lógica que aqui se empresta aos processos complexos, sustenta:

O *amicus* objetiva convencer o juiz, assim como as próprias partes, com a diferença de que não sofre os efeitos da coisa julgada. De modo que é um interessado que poderia, numa perspectiva indiferente à dogmática processual, aproximar-se da figura de um “assistente”. Não é por outra razão que o *amicus* tem interesse em convencer o Juiz de que argumentos teórico-jurídicos, morais, políticos e econômicos são idôneos para fazerem prevalecer uma das posições que discordam perante a Corte, sendo fora de lógica pensar que a sua participação seja limitada ao esclarecimento de fatos.

Porém, o que realmente o distingue é a sua peculiar predisposição para representar grupos ou setores da sociedade não só interessados na decisão da Corte, mas também titulares da interpretação constitucional. O *amicus* tem interesse e legitimidade para participar apenas e tão somente porque representa aqueles que, sendo os titulares do direito de discutir e de convencer sobre a adequada interpretação constitucional, não podem estar diretamente no processo.

A atuação do *amicus* deflui da necessidade de legitimação das decisões da Corte e, assim, da efetiva e real pluralização do debate sobre a interpretação constitucional. Assim, não há como compreender a figura do *amicus* a partir de uma visão dogmático-processual preocupada com a eficácia da decisão sobre os terceiros, já que a sua razão de ser está, especialmente, no déficit democrático do controle de constitucionalidade.

Especificamente quanto a possibilidade de intervenção de *amicus curiae* nos processos estruturais Hermes Zanetti Jr¹⁵⁰. afirma que:

Por fim, em razão da complexidade das matérias debatidas nos processos estruturais

¹⁴⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. **Incidente de resolução de demandas repetitivas** [livro eletrônico]. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2023.

¹⁵⁰ ZANETTI JR., Hermes. **Processo Coletivo no Brasil: sucesso ou decepção?** In: Civil Procedure Review. Vol. 10, n. 2, mai-ago, 2019. Salvador: JusPODIVM. p. 11-97.

e da potencialidade de que as decisões aí proferidas atinjam um número significativo de pessoas, é preciso pensar em novas formas de participação de sujeitos no processo, como a admissão de *amicus curiae* e a designação de audiências públicas. As fórmulas tradicionais de intervenção pensadas para os processos individuais não são suficientes para garantir participação ampla nos processos estruturais que exigem uma representação argumentativa qualificada para atingir sua finalidade

Desse modo, nota-se um esforço da doutrina para ampliar as formas de participação dos afetados e interessados nos processos complexos. Esses mecanismos se inserem num contexto de participação social ou no cenário do processo como instrumento político de participação. Sobre o ponto, José Joaquim Calmon de Passos, afirma¹⁵¹:

Acredito estejamos caminhando para o processo como instrumento político de participação. A democratização do Estado alçou o processo à condição de garantia constitucional; a democratização da sociedade fa-lo-á instrumento de atuação política. Não se cuida de retirar do processo sua feição de garantia constitucional, sim fazê-lo ultrapassar os limites da tutela dos direitos individuais, como hoje conceituados. Cumpre proteger-se o indivíduo e as coletividades não só do agir '*contra legem*' do Estado e dos particulares, mas de atribuir a ambos o poder de provocar o agir do Estado e dos particulares no sentido de se efetivarem os objetivos politicamente definidos pela comunidade. Despe-se o processo da sua condição de meio para realização de direitos já formulados e transforma-se ele em instrumento de formulação e realização dos direitos. Misto de atividade criadora e aplicadora do direito, ao mesmo tempo.

No entanto, o questionamento que se impõe é se esses instrumentos, cita-se as reuniões dos entes legitimados com representantes do grupo, visitas locais, recebimento de documentos encaminhados por esses grupos, audiências públicas e intervenção de *amicus curiae*, são capazes de proporcionar a participação e representação adequadas nos processos complexos, de modo que legitimem o procedimento e a própria atividade jurisdicional e ainda garantam ao final o adequado acesso à justiça.

Essa resposta não é simples. No início da presente pesquisa esperava-se que pelo menos boa parte dessa resposta seria dada pelos procedimentos trazidos no anteprojeto de lei do processo estrutural. No entanto, isso não ocorreu.

O anteprojeto até traz em sua justificativa a consolidação da ênfase no consenso e na construção compartilhada de soluções para litígios coletivos complexos, o que, como visto, é indispensável para a legitimidade do processo e da atuação jurisdicional. No entanto, apesar de também apresentar a ampliação do contraditório e da participação dos grupos impactados como uma vertente fundamental dos processos complexos, a verdade é que a proposta legislativa avançou muito pouco nesse sentido.

O artigo 2º, inciso III, estabelece como norma fundamental do processo estrutural o

¹⁵¹ PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Democracia, participação e processo**. In GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Coord.) Participação e Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 95.

diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados, inclusive os potencialmente impactados pela decisão, para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada. Já no inciso IV do referido artigo também é estabelecido como norma fundamental do processo estrutural a participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta. Evidencia-se nesse artigo, e em outros como no artigo 10, a tentativa de garantir o necessário ambiente dialógico indispensável aos processos complexos.

Há alguns outros artigos que citam a participação das partes e interessados em outros momentos importantes do procedimento como na indicação e participação na decisão quanto ao caráter estrutural do processo, ou durante a elaboração dos planos. No entanto, é no artigo 8º que são descritas as técnicas de participação, que por são o foco do presente trabalho.

Nesse sentido, com relação a essas técnicas o referido artigo estipula que após o estabelecimento do caráter estrutural do processo, o juiz deverá, com a participação das partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação, das seguintes técnicas processuais: I - admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio; II - realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias; III - realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio. Significa dizer que para todo o problema descrito nesse subcapítulo a resposta oferecida pelo anteprojeto foram esses três incisos. Passa-se a análise de cada um deles.

O inciso I conversa muito com o que foi defendido pela doutrina, ou seja, a necessidade de complementaridade entre representação dos grupos afetados e a participação direta dos afetados. No entanto, ainda no que tange à representação, não foram previstos requisitos ou técnicas que garantissem a adequação dessa representação de modo que fosse assegurado que o representante dos grupos atuasse rente às expectativas e aos desejos da coletividade representada. Além disso, também não foram previstas técnicas, ou momentos, que possibilitassem o tão defendido constante controle de representatividade.

Já o inciso II trouxe a possibilidade de que sejam realizadas reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias. Apesar da importância dessa técnica, não se pode deixar de apontar que faltou aqui o estabelecimento de pontos importantes, como por exemplo, quem participará dessas reuniões. Como visto, o professor Edilson Vitorelli destaca em sua obra que entes legitimados coletivos que conduzem processos complexos, como o Ministério Público, estão acostumados a organizar eventos participativos para ouvir comunidades afetadas. Cabe o questionamento, no entanto, se a participação apenas do Ministério Público é necessária.

Nesse sentido, entende-se que não. Considerando o impacto causado por litígios complexos aos afetados deveria ter sido previsto algum momento, de participação obrigatória do juiz, de oitiva daqueles que foram diretamente impactados pelo litígio. A participação direta e ativa do magistrado, que será aquele que irá decidir em caso de descenso, nesse momento de oitiva é indispensável para a coleta de informações e para a sensibilização quanto aos diversos impactos causados pelo litígio.

Quanto ao inciso III, apesar de ter sido prevista a realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio, não foram discriminadas técnicas que diminuíssem minimamente os riscos apontados por Vitorelli, de que em razão da falta de escopo há um baixo índice de comparecimento e representatividade dos presentes dada a percepção de inutilidade de ato entre os destinatários. De igual modo, não foram descritas técnicas de efetividade de oitiva para essas audiências públicas. Por fim, entende-se que assim como no inciso II, deveria ter sido prevista a obrigatoriedade de participação do magistrado nessas audiências, ainda que não fosse em todas elas.

Nesse contexto, não se defende aqui a inadequação das técnicas apresentadas, pelo contrário, elas representam um significativo avanço para o difícil problema da participação e representação adequadas nos processos complexos. No entanto, considerando a análise feita, não é possível deixar de apontar que apesar do avanço o anteprojeto de lei foi insuficiente nesse sentido. Talvez justamente por não haver respostas fáceis para esse problema.

Portanto, os questionamentos sobre se a participação e a representação são garantidoras do ambiente dialógico indispensável à legitimidade do procedimento e da atuação jurisdicional e se são pressupostos do acesso à justiça não foram respondidos. O que foi possível verificar até o momento foi que a doutrina defende a necessidade de complementaridade entre a representação dos grupos afetados e a participação direta dos afetados.

Para tanto, fala de uma representação adequada e oferece algumas técnicas para garantir a adequação. Por sua vez, o anteprojeto de lei dos processos estruturais apesar de significar um avanço, foi, no máximo, um avanço tímido, principalmente se considerado a complementariedade do anteprojeto à Lei da Ação Civil Pública e ao Código de Processo Civil.

Todo esse contexto, demonstra a complexidade do objeto da presente pesquisa e a impossibilidade de sua conclusão no momento. Considerando que a resposta não foi encontrada na doutrina e na provável futura regulamentação do tema, especula-se que ela virá da análise de diversos casos práticos que demonstrem como tem se dado a participação e representação nos processos complexos, se elas têm sido adequadas e suficientes, se na prática têm funcionado

enquanto pressupostos do acesso à justiça, e se têm proporcionado um ambiente dialógico capaz de legitimar o procedimento estrutural e a atividade jurisdicional.

Certamente essa análise não deve ser feita no presente momento com base em uma pesquisa de mestrado, justamente por ser necessário o aprofundamento, a análise e a comparação de diversos casos concretos. Nada obstante tais constatações, a análise de um caso concreto poderá, ao menos, possibilitar algumas constatações e a formulação de novos questionamentos para o aprofundamento futuro da presente pesquisa. Com esse objetivo, passa-se ao próximo e último capítulo dessa dissertação.

CAPÍTULO 4. AQUELE QUE CONTA AS MUDANÇAS QUE A OITIVA DE UMA HISTÓRIA TRISTE E REAL PODE CAUSAR

No capítulo anterior foi identificada a necessidade de análise de casos concretos para verificar se a participação e a representação são garantidoras do ambiente dialógico indispensável à legitimidade do procedimento e da atuação jurisdicional e se são pressupostos do acesso à justiça nos processos complexos. Certamente a análise de um caso não será suficiente para responder esses questionamentos, mas ela possibilitará constatações e a formulação de novos questionamentos para o aprofundamento futuro da pesquisa.

Portanto, no presente capítulo será feita a análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, conhecida como ADPF das favelas em trâmite no Supremo Tribunal Federal, com foco na identificação de como tem se dado a participação e representação dos grupos afetados pelo litígio nesse caso concreto.

Metodologicamente, o capítulo será dividido em três partes, no subcapítulo 4.1 será apresentada uma breve análise de como tem sido a atuação do STF nos casos de processos complexos e quais as principais críticas relacionadas ao processamento desse tipo de demanda na Corte Suprema. Já o subcapítulo 4.2 será destinado à apresentação da ADPF nº 635 e à análise do caso concreto a partir da ótica da participação e da representação. Por fim, no capítulo 4.3 serão delimitadas as conclusões da análise e possíveis encaminhamento.

4.1 Que conta o histórico dos processos complexos na Corte Suprema brasileira

Antes de iniciar o histórico dos processos complexos no Supremo Tribunal Federal, cabe a explicação do porquê da escolha dessa Corte para fazer a análise do caso concreto. De modo geral, a crítica ao envolvimento do poder judiciário em litígios complexos costuma se estender a todas as instâncias. No entanto, até para alguns doutrinadores que se dedicam ao tema é inevitável o questionamento acerca da conveniência do envolvimento do Supremo Tribunal Federal nesse tipo de demanda.

Nesse sentido, Vitorelli¹⁵² aponta que as vias recursais na Corte são significativamente reduzidas o que confere um caráter definitivo ao que é decidido, com pouco espaço para revisão de possíveis decisões inadequadas. Em razão de sua autoridade intrínseca, é fato que o STF não

¹⁵² VITORELLI, Edilson. **Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?** Suprema Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 1-504, jan./jun. 2024. p. 253-297.

é um ambiente propício ao diálogo, sendo costumeiro que as divergências acabem por se conformar durante o processo decisório.

Há ainda outras características da Corte que influenciam negativamente nos casos de processos complexos, como por exemplo a publicidade que o Supremo Tribunal Federal atrai que pode incentivar decisões precipitadas. Outra dificuldade se relaciona à produção de provas, o Tribunal não é organizado para a produção probatória em tempo e de modo razoável, o que resulta na demora na tramitação, insuficiência das informações e consequente redução dos dados disponíveis para a tomada de decisão.

Há também a questão da dificuldade de fiscalização da implementação das medidas elaboradas no curso do processo. Por fim, e talvez um dos pontos de maior relevância é a dificuldade de que os próprios ministros conduzam processos dessa complexidade. Edilson Vitorelli¹⁵³ afirma que:

Processos judiciais estruturais exigem a presença e a condução direta do magistrado, não raro, em dezenas de reuniões e audiências, para dar o direcionamento das deliberações e, de fato, afastar as cargas de inércia que vinham causando o litígio. Ainda que esse papel seja delegado a um juiz instrutor, a falta de contato pessoal do ministro com a causa dificultará que a questão se desenrole de maneira produtiva.

Nada obstante todos os apontamentos feitos, o autor¹⁵⁴ chega à conclusão que parece favorecer a condução estrutural de casos pelo Supremo Tribunal Federal, “*especialmente em situações em que, primeiro, isso seja inevitável, ou seja a competência para julgamento da causa já esteja fixada na Corte e a alternativa seja entre fazer a condução estrutural ou a condução tradicional*”. Considerando as dificuldades inerentes a uma Suprema Corte e as demandas complexas com as quais se confronta o Supremo Tribunal Federal, o autor elenca os indicadores de processo complexo que justificam a atuação do STF:

1) exijam providências de uma, ou algumas poucas autoridades centrais, que têm condições de interferir decisivamente sobre os rumos do litígio; 2) houver necessidade de superar resistências anormais a uma pauta socialmente valiosa, por exemplo, porque envolvem grupos minoritários ou vulneráveis ou porque, historicamente, as intervenções jurisdicionais locais já foram tentadas e não foram bem-sucedidas; 3) houver poucas variantes fáticas ou regionais a serem consideradas; e 4) for possível determinar uma quantidade pequena e concreta de metas, indicadores de atingimento dessas metas, cronograma e rol de responsáveis pela sua implementação, de modo a levar a crer que o acompanhamento da execução, após a decisão, possa se desenvolver em tempo razoavelmente reduzido (que, claro, nunca será pequeno desenvolver em

¹⁵³ VITORELLI, Edilson. **Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?** Suprema Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 1-504, jan./jun. 2024, p. 253-297.

¹⁵⁴ VITORELLI, Edilson. **Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?** Suprema Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 1-504, jan./jun. 2024, p. 253-297.

tempo razoavelmente reduzido (que, claro, nunca será pequeno, dada a complexidade do litígio) e com baixo grau de litigiosidade. (...)

O que subjaz a esse raciocínio é a necessidade de intervenção de um *powerbroker* mais forte do que a jurisdição ordinária poderia fornecer. Conquanto o processo estrutural preze sempre pelo consenso, quando há resistência, a mobilização dos agentes necessários à reforma sistêmica exige maior autoridade. Fora desses casos, o Supremo Tribunal Federal provavelmente deveria deixar para as instâncias ordinárias o processamento das causas estruturais, em forma de ação civil pública, não de ADPF. O Supremo deve intervir, portanto, porque o perfil de alguns litígios estruturais assim o exige.

Nesse contexto, cita-se como aspectos positivos da tramitação dos processos complexos no STF a autoridade da Corte, que tem mais poder para cobrar as providências necessárias para que a solução dos casos avance e que mobiliza gestores institucionais de maior hierarquia e fazer com que sejam implementadas as medidas com brevidade e efetividade. Por sua vez, a publicidade que incide sobre os casos que tramitam perante o STF pode contribuir para a ampliação do controle social sobre o processo. Já o caráter definitivo das decisões da Corte pode contribuir para a segurança e efetividade das providências estabelecidas nas decisões.

Portanto, apesar dos óbices, também é possível apontar pontos positivos no tratamento dos litígios complexos pelo STF, e estando de acordo ou não, o fato é que provavelmente o movimento iniciado não retrocederá. Apesar dessa realidade, não se pode ignorar as constatações que tem o potencial de impedir a adequada participação e representação das partes e interessados e a construção do necessário ambiente dialógico.

Nesse cenário de incertezas, busca-se compreender no presente capítulo se no caso concreto analisado a falta de um ambiente institucionalmente dialógico, o excesso de publicidade, a falta de organização para produção probatória e a ausência de condução do processo complexo pelo próprio ministro constituíram na prática uma barreira para atuação do STF nos casos de litígios complexos, ou se esses óbices foram superados pela Corte.

É importante que se compreenda que apesar do aumento de casos recentes, os litígios complexos não são novidade para o Supremo. Marco Félix Jobim¹⁵⁵ e Humberto Dalla¹⁵⁶ apontam como exemplo de decisão com caráter estrutural o caso Raposa Serra do Sol (Petição n. 3.388/RR). Nela, o STF admitiu a demarcação de terras indígenas situadas e determinou uma série de condições para a execução da decisão, que seria supervisionada pelo STF com apoio do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1).

¹⁵⁵ JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes - Da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. Editora 2013. p. 140-142.

¹⁵⁶ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CÔRTEZ, Victor Augusto Passos Villani. **As medidas estruturantes e a efetividade das decisões judiciais no ordenamento jurídico brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP. v. 13, jul. 2014. p. 242-243.

Durante o processo de cumprimento de sentença, o caso Raposa Serra do Sol o Supremo Tribunal Federal reteve sua jurisdição até que a decisão fosse plenamente efetivada e delegou a um Desembargador Federal a tarefa de realizar o monitoramento judicial sobre a execução da Portaria e do Decreto que demarcaram a Terra Indígena.

Outro processo que pode ser citado como um dos primeiros casos no qual o Supremo Tribunal Federal prolatou decisões estruturais foi a ADPF n.º 347, cuja medida cautelar foi julgada em 9 de setembro de 2015. Na decisão, o Tribunal reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, categoria formulada pela Corte Constitucional colombiana.

Ao reconhecer o aludido Estado de Coisas, o STF passou a interferir na criação e implementação de políticas públicas, em alocações orçamentárias e na interpretação e aplicação da ordem processual penal, visando a reduzir os problemas da superlotação dos presídios e das condições degradantes do encarceramento. Portanto, é possível afirmar que há mais de uma década os processos complexos são processados no Supremo Tribunal Federal.

Na maioria dos casos esses litígios têm se apresentado na forma de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPFs. Desde a ADPF 347, relativa ao litígio das condições prisionais, até os dias atuais, há diversas ações com esse perfil. O Supremo, contudo, já tratou estruturalmente de habeas corpus coletivos, nos casos dos pais e mães de incapazes privados de liberdade, de temas de Repercussão Geral, como é o caso do tema 1.234, e definiu, no tema 698, que a atuação estrutural do Judiciário é preferencial a outras formas de intervenção em políticas públicas. Quanto ao ajuizamento de ADPFs de Vitorelli¹⁵⁷ destaca que:

Nos casos de ADPFs, a situação merece um pouco mais de cuidado. A hipótese de cabimento da ADPF é aberta em termos interpretativos e ela vem sendo lida de modo mais ou menos alargado pelo Tribunal, em diferentes casos. Com a ampliação dos estudos acadêmicos e da produção literária, no país, sobre o processo estrutural, será progressivamente mais comum que sejam propostas ADPFs com pedidos dessa natureza. O Tribunal, então, deveria selecionar as batalhas que valem a pena lutar. Processos estruturais duram anos e só se resolvem bem com empenho e mobilização de equipes. A capacidade operacional do Supremo Tribunal, pressionado por diversos outros casos de grande impacto, será insuficiente para lidar com conflitos estruturais de toda ordem, que assolam o país.

Como critério, propõe-se que o Tribunal deveria admitir ADPFs estruturais apenas nos casos em que haja evidências de que as instâncias ordinárias terão poucas possibilidades de obter resultados efetivos, dadas as circunstâncias em tela.

Certamente, nos últimos cinco anos houve um aumento considerável na tramitação de processos complexos no STF. Diante dessa realidade a Corte tem aumentado sua capacidade

¹⁵⁷ VITORELLI, Edilson. **Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?** Suprema Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 1-504, jan./jun. 2024, p. 253-297.

institucional para dar um tratamento mais adequado a esses litígios. Em 22 de dezembro de 2022 o Supremo Tribunal Federal publicou a Resolução nº 790 do que dispõe sobre a criação do Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC/STF).

O Centro foi criado a partir dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade na administração pública, considerando o processo de desburocratização instituído pela Lei nº 13.726/2018 e o direito à tutela jurisdicional efetiva. A Resolução nº 790¹⁵⁸ justifica a criação do Centro pela seguinte razão:

as demandas estruturais e os litígios complexos exigem técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas, tais como flexibilidade de procedimento, consensualidade, negociações processuais, e atipicidade dos meios de provas, das medidas executivas e das formas de cooperação judiciária.

É esclarecido ainda que o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) seria composto por outras três unidades: o centro de Mediação e Conciliação (CMC/STF), o Centro de Cooperação Judiciária (CCJ/STF) e o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC/STF).

A própria composição tríplice e individualizada do Centro importa no sentido de qualificar as demandas que serão tratadas em cada unidade, justamente pelo fato de que por suas próprias características requeiram tratamento diferenciado, não sendo suficiente, por exemplo, que um litígio com características estruturais seja tratado, apenas, pelos procedimentos da conciliação e mediação.

Outra importante determinação feita foi que o CESAL/STF seria gerido pela Presidência do Tribunal, sendo coordenado por um Juiz Auxiliar funcionando com o apoio de servidores e com estrutura física proporcional à demanda existente. Para além, foi estabelecido que os ministros poderiam indicar servidores e juízes de seus Gabinetes para atuarem em cooperação nos processos da sua relatoria encaminhados a Centro.

A criação do Centro representou um avanço na institucionalização do tratamento dos processos complexos e deu início a tentativa do Supremo de oferecer melhores ferramentas para o processamento desses litígios. Um segundo passo nessa direção foi dado durante a presidência do Ministro Luís Roberto Barroso, na qual o CESAL foi substituído pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos - NUPEC, que atualmente integra a Assessoria de Apoio à Jurisdição

¹⁵⁸ Disponível em: < <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>>. Acesso em: 05 fev.2025.

- AAJ. O objetivo é apoiar a atuação dos Gabinetes na identificação e processamento de ações estruturais e complexas.

O Núcleo dá apoio aos processos complexos quando solicitado pelos Gabinetes ou pelos Relatores, podendo elaborar pareceres em ações estruturais e complexas que tenham significativa repercussão econômica e social; emitir notas técnicas sobre os temas discutidos nessas ações; participar de reuniões de mediação juntamente ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL); compor as Salas de Monitoramento criadas para acompanhar ações estruturais específicas; auxiliar na construção de indicadores para monitoramento, avaliação e efetividade das medidas.

Atualmente dezesseis processos estão sendo monitorados pelo Núcleo. Nesse contexto evidencia-se que o Supremo Tribunal Federal compreendeu antes mesmo da existência do anteprojeto de lei do processo estrutural, a necessidade da adoção de técnicas específicas para o processamento dessas ações. No ponto, a criação de núcleos internos para auxiliarem nesse adequado processamento reflete como a Corte tem avançado para garantir uma jurisdição mais eficaz por meio da melhoria de sua capacidade institucional.

Dentre os processos monitorados pelo NUPEC está a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 de Relatoria do Ministro Edson Fachin, esse foi o caso escolhido para ser analisado no próximo subcapítulo com o objetivo (i) identificar quais técnicas foram adotadas para garantir a participação e representação dos grupos afetados pelo litígio complexo, (ii) analisar se as técnicas foram adequadas e suficientes; (iii) analisar se a participação e representação constituíram na prática pressupostos de acesso à justiça; e (iv) proporcionaram um ambiente dialógico capaz de legitimar o procedimento estrutural e a atividade jurisdicional.

4.2 Que conta da luta contra a violência policial nas favelas da cidade que não é maravilhosa para uma parcela muito específica da sua população

Em 19 de novembro de 2019, o Partido Socialista Brasileiro – PSB propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 em face do Estado do Rio de Janeiro objetivando que fossem reconhecidas e sanadas as graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de segurança pública no que tange à excessiva e crescente letalidade da atuação policial.

A letalidade da atuação da polícia no Rio de Janeiro precisa ser encarada como o que realmente é, ou seja, um dos maiores problemas sociais e políticos do país. Supostamente em defesa da segurança pública e do controle da criminalidade, o Estado do Rio de Janeiro se utiliza do seu poder de polícia para atuar contra a própria população, em completo desrespeito às normas fundamentais da Constituição, em um espaço específico e contra uma população igualmente específica. A letalidade policial é muito mais severa nas favelas e contra a população pobre e negra. Apesar de não ser esse o foco dessa pesquisa, não há como tratar do tema sem antes reconhecer a seriedade do problema social que é objeto desse processo que ainda está em curso no Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, é importante registrar alguns pontos trazidos na petição inicial. O capítulo introdutório é de difícil leitura por escancarar como a população vem sendo afetada. Logo de início, é narrado o assassinato de seis crianças causado por balas de origem policial, Ágatha Félix de 8 anos, Jenifer Gomes de 11 anos, Kaun Peixoto de 12 anos, Kauã Rosário de 11 anos, Kauê Ribeiro de 12 anos e Kelvin Gomes de 17 anos. Todos esses assassinatos ocorreram no curto período entre fevereiro e outubro de 2019.

Para que entenda a dificuldade da leitura, aqui será citado o caso da menina Ágatha, que foi atingida nas costas enquanto voltava de um passeio com sua mãe. Não bastasse a brutalidade desse fato e o luto que família enfrentará para sempre, ainda foram obrigados a lidarem com a informação de que na mesma noite, policiais militares teriam invadido o hospital no qual a menina foi internada antes de falecer para tentarem levar o projétil que a matou, no intuito de inviabilizar qualquer responsabilização.

Foi destacado na petição que esses não são episódios isolados. No ponto, são citados os inaceitáveis dados de letalidade policial que comprovam que apenas nos primeiros nove meses de 2019 foram registradas 1.402 mortes de civis ocorridas em operações e patrulhamentos policiais. Grande parte dos óbitos são de pessoas pobres e negras, o que caracteriza o quadro de verdadeiro genocídio da população negra no Estado do Rio de Janeiro.

No ponto, foi citada a reportagem de Silvia Ramos¹⁵⁹ para a Folha de São Paulo, Coordenadora da Rede de Observatórios de Segurança Pública do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, *“as forças policiais foram responsáveis por 40% de todas as mortes violentas registradas em 2019 na cidade do Rio e por 44% na região de Niterói. Estamos caminhando a passos rápidos para um cenário em que mais da metade das mortes serão de*

¹⁵⁹ Silvia Ramos. “Máquina de matar. Segurança no Rio de Janeiro: um modelo para não copiar”. Folha de São Paulo, 07/11/2019. Disponível eletronicamente em <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/11/maquina-de-matar.shtml>>. Acesso em: 01 fev. 2025.

autoria de policiais”. Inclusive, foi ressaltado que a gravidade da situação já foi reconhecida internacionalmente no Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Além da vida da população, outros diversos direitos fundamentais de máxima importância são atingidos pela referida política de segurança pública, a população é constantemente submetida a clima permanente de terror, os abusos cometidos pelas forças de segurança em tais ocasiões incluem desde xingamentos, destruição de bens, invasões de domicílio e subtrações de pertences, agressões, abusos sexual, uso inadvertido e desproporcional de armas de fogo, detenções arbitrárias, além das execuções extrajudiciais.

Há ainda danos às atividades econômicas, considerando que lojas e mercados precisam fechar subitamente e muitas vezes por tempo indeterminado em razão das operações policiais. Além disso, pela mesma razão aulas são interrompidas e a população acaba sendo impedida de comparecer aos seus trabalhos, o que afeta a economia doméstica de milhares de famílias.

A falta de planejamento adequado das operações potencializa o descaso com a população. Como exemplo é citado que grande parte das incursões são concebidas e executadas sem a presença de ambulâncias, e pior, há relatos de que as forças de segurança atuam para impedir o atendimento por ambulâncias.

Como exemplo, é citado o caso do menino Marcos Vinícius¹⁶⁰, de 14 anos, que morreu em 2018 após ser baleado em sua própria casa enquanto, se preparando para mais um dia de aula, estia seu uniforme escolar. Claudia Ferreira¹⁶¹ também perdeu sua vida pela falta de ambulâncias. Após ter sido atingida por uma bala, ela foi colocada por policiais no porta-malas de uma viatura para ser levada ao hospital, mas chegou sem vida após a mala do carro abrir e ela ser arrastada pelo caminho, por ter ficado presa ao veículo por um pedaço de roupa.

É apontado na inicial que o cenário se tornou mais dramático na gestão do governador Wilson Witzel, quando a letalidade das forças de segurança, que vinha crescendo no Rio de Janeiro desde 2016, atingiu novos e impensáveis patamares no novo governo. O governador não apenas defendia publicamente a violência policial como estratégia de combate à criminalidade, como também adotou medidas que garantissem o terror para a população.

Dados divulgados pelo Observatório da Segurança RJ, da Universidade Cândido Mendes, revelam que no primeiro semestre de 2019 houve o aprofundamento da escalada bélica

¹⁶⁰ “A polícia mandou a ambulância que ia levar meu filho voltar”, acusa mãe de menor morto na Maré”. G1. 21/06/2018. Disponível eletronicamente em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/a-policia-mandou-a-ambulancia-que-ia-levar-meu-filho-voltar-acusa-mae-de-menor-morto-na-mare.ghtml>>. Acesso em: 01 fev. 2025.

¹⁶¹ Carolina Heringer, Ligia Modena e Roberta Hoertel. “Viatura da PM arrasta mulher por rua da Zona Norte do Rio.” Extra. 17/03/2014. Disponível eletronicamente em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/viatura-da-pm-arrasta-mulher-por-rua-da-zona-norte-do-rio-veja-video-11896179.html>>. Acesso em: 01 fev. 2025

contra favelas, com a intensificação de operações e incursões policiais como estratégia de segurança pública¹⁶². Outro levantamento feito a partir de dados do Instituto de Segurança Pública, mostra que no mesmo período, as ações policiais com três ou mais mortos bateram recorde no Estado, atingindo o maior número da série histórica, medida desde 2006¹⁶³.

Também é destacado que a política de enfrentamento adotada pelo Estado do Rio de Janeiro é responsável pela alta vitimização de policiais dentro e fora do serviço. Em 2019, 89 policiais foram assassinados no Rio de Janeiro. Além disso, a participação constante em conflitos armados e o acompanhamento psicológico insuficiente contribuem para as elevadas taxas de transtornos mentais e de suicídios entre os agentes de segurança.

Para além da ausência de planejamento mínimo voltado à redução dos danos potenciais à população, foi defendido que houve a introdução e o estímulo de práticas que agravam ainda mais a letalidade, violência e os prejuízos decorrentes da atuação policial. Entre essas práticas, figura a ampliação do uso de helicópteros como plataformas de tiro e instrumentos de terror.

Desde a edição do Decreto Estadual nº 27.795/2001, o Poder Executivo fluminense autoriza o emprego dessas aeronaves em confrontos armados diretos, mas tal prática se tornou quase rotineira na gestão de Wilson Witzel. As aeronaves vieram se somar aos veículos blindados - os chamados caveirões - como exemplos de violência policial militarizada, fruto da lógica de guerra que informa a relação entre as forças de segurança e as comunidades e acabaram tornando-se verdadeiras ferramentas de abate. Para piorar a situação, o governo estadual passou a se utilizar de fotos e filmagens da ação das aeronaves como propaganda de abate, em desrespeito à vida e à integridade dos moradores.

É apontada pelo autor que o governo do Estado do Rio de Janeiro atuou para dificultar o já problemático controle das operações policiais e a apuração de crimes e excessos praticados pelas forças de segurança. Nesse sentido, sustentaram que as incursões policiais promovidas pelo estado carecem de registros adequados que permitam a identificação dos agentes que dela participaram e de sua cadeia de comando.

Os ingressos forçados em domicílios durante operações policiais, tampouco são objeto de relatório que permita a fiscalização do procedimento adotado e a reparação de eventuais danos causados. Há também constantes e deliberadas falhas nos laudos de local de crime e nas necropsias, sem falar nas graves omissões nos registros, inclusive fotográficos, desses exames

¹⁶² Silvia Ramos (coord.). Operações policiais no Rio: mais frequentes, mais letais, mais assustadoras (infográfico). Rio de Janeiro: Observatório da Segurança RJ/CESeC, julho de 2019.

¹⁶³ Matheus Rodrigues e Felipe Grandin. "Ações policiais com 3 mortos ou mais no RJ batem recorde em 2019". 16/10/2019. Disponível eletronicamente <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/10/16/acoes-policiais-com-3-mortos-ou-mais-no-rj-batem-recorde-em-2019.ghtml>> Acesso em: 01 fev. 2025.

irrepetíveis, o que favorece a impunidade na violação de direitos humanos.

Além disso, o monitoramento sobre a munição utilizada pelos agentes da Polícia Civil e da Polícia Militar é extremamente rudimentar o que inviabiliza a aferição de excessos de disparos. Raramente os delitos praticados em operações são investigados por confronto de balística, pois há omissão na arrecadação de projéteis alojados em cadáveres ou na cena do crime. E quando essa apuração ocorre, as armas porventura utilizadas na operação são apreendidas apenas formalmente, ficando sob a guarda dos próprios investigados.

O autor afirma ainda que a gestão Witzel tornou mais opacas as operações policiais nas quais há o uso de helicópteros, pois institui sigilo sobre o protocolo que disciplina a atuação dessas aeronaves e deliberadamente optou por ignorar a legislação estadual que determina a instalação de GPS e câmeras de áudio e vídeo nas viaturas policiais.

Há ainda outro problema gravíssimo, a impunidade. É raríssimo que investigações sobre mortes com envolvimento da polícia fluminense gerem qualquer resultado. De acordo com dados do MPRJ, das cerca de 1.550 investigações sobre mortes causadas por policiais em curso desde 2015, apenas 37 (ou 2,5%) resultaram em denúncia pela prática do crime de homicídio.

É sustentado ainda que frequente, na justiça do Rio de Janeiro, a expedição de mandados judiciais de busca e apreensão são absolutamente genéricos e indeterminados, abarcando ruas, comunidades inteiras e por vezes até complexos de favelas.

Ademais, é apontada a deficiência da atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, órgão de controle externo das polícias fluminenses, no cumprimento da sua obrigação de investigar e exigir a punição dos responsáveis por violações a direitos no campo da segurança pública. Essa falha ajuda a montar o quadro crônico de violação a preceitos fundamentais por parte dos poderes públicos fluminenses e justifica a ação jurisdicional.

Nesse contexto fático, o autor afirma que a situação calamitosa da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro afronta o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88) e outros direitos fundamentais, tais como os direitos à vida e à igualdade (art. 5º, caput, CF/88), o direito à segurança (arts. 5º, caput, e 144, CF/88), o direito à inviolabilidade do domicílio (art. 5º, inciso XI, CF/88) e o direito de crianças e adolescentes à absoluta prioridade na garantia dos seus direitos fundamentais pelo Poder Público (art. 227, CF/88).

Por tal razão apontam as seguintes medidas que o Supremo deve impor aos Poderes Públicos do Estado do Rio de Janeiro:

1. Formulação de plano de redução da letalidade policial e de controle de violação de direitos humanos;

2. Vedação ao uso de helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror. Inconstitucionalidade do artigo 2º do decreto Estadual nº 27.795/2001.
3. Proteção à inviolabilidade de domicílio;
4. Ambulâncias e equipes de saúde em operações policiais;
5. Excepcionalidade da realização de operações policiais em áreas próximas a escolas, creches, hospitais e postos de saúde;
6. Publicização de todos os protocolos de atuação policial. Elaboração, armazenamento e disponibilização de relatórios das operações de segurança;
7. Instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança;
8. Compatibilização das perícias com parâmetros normativos;

Nesse sentido os seguintes pedidos foram formulados:

Nesse contexto, espera o Arguente seja a medida cautelar concedida monocraticamente pelo Ministro Relator, ad referendum do Plenário deste eg. STF, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, para:

a) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação;

Tal plano deverá contemplar obrigatoriamente, no mínimo, (i) medidas voltadas à melhoria do treinamento dos policiais, inclusive em programas de reciclagem, e que contemplem a sensibilização para a necessidade de respeito aos direitos humanos e para a questão do racismo estrutural; (ii) elaboração de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força, em conformidade com a Constituição e com os parâmetros internacionais, especialmente aqueles previstos nos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; (iii) elaboração de protocolos públicos de abordagem policial e busca pessoal, com vistas a minimizar a prática de filtragem racial; (iv) medidas voltadas a melhorar as condições de trabalho dos agentes de segurança; (v) providências destinadas a resolver o problema da ausência ou insuficiência de acompanhamento psicológico dos policiais; e (vi) previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais.

a.1) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, durante a elaboração do plano, oportunize a apresentação de manifestações pela sociedade civil, bem como, ao menos, da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

a.2) Submeter o plano ao escrutínio da sociedade civil, por meio da convocação de audiência pública, a ser realizada na cidade do Rio de Janeiro, logo depois de findo o prazo mencionado no item “a”.

a.3) Submeter o plano ao Plenário deste STF, para homologá-lo ou impor medidas alternativas ou complementares, que a Corte reputar necessárias para a superação do quadro de violações sistemáticas a direitos fundamentais nas políticas de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

a.4) Monitorar a implementação do plano, com o auxílio dos órgãos mencionados no item "a.1", em processo público e transparente, aberto à participação colaborativa da sociedade civil, até que se considerem sanadas as inconstitucionalidades aqui apontadas.

b) Determinar que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, com a consequente suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, e reconhecimento da ripristinação dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994;

c) Determinar que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos;

d) Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial: (i) a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam, proibindo-se a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa;

e) Determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais;

f) Determinar que os agentes de segurança e profissionais de saúde preservem todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação.

g) Determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes

das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade;

h) Determinar a suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil;

i) Determinar a obrigatoriedade de se elaborar armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, que deverão contemplar, pelo menos, (i) o objetivo da operação; (ii) os horários de início e término da incursão; (iii) a identificação da autoridade responsável pela ordem e do comandante da execução e fiscalização da operação, para fins de reconstituição da cadeia de comando e de atribuição de responsabilidades; (iv) os nomes e as matrículas dos agentes envolvidos na incursão; (v) o tipo e o número de munições consumidas, de modo individualizado; (vi) as armas e os veículos utilizados; (vii) o material apreendido, com indicação da quantidade; (viii) a identificação das pessoas mortas (policiais ou não), ainda que não se conheça a autoria do homicídio; (ix) os nomes das pessoas detidas e dos adolescentes apreendidos; e (x) a indicação das buscas domiciliares realizadas, com ou sem mandado judicial;

j) Determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos;

k) Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*;

O dever de documentar a perícia de local e o exame de necropsia inclui o registro fotográfico de todas as peças de roupa, objetos pessoais e demais provas conexas, assim como abrange a realização de fotografias do cadáver antes e depois de despi-lo, lavá-lo, barbeá-lo ou cortar-lhe os cabelos.

l) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que instaure procedimentos investigatórios autônomos nos casos de mortes e demais violações a direitos fundamentais cometidas por agentes de segurança, dotando-se da necessária estrutura para conduzir com eficiência essas investigações.

m) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e às polícias civil e militar fluminenses que, nas suas respectivas investigações, diligenciem no sentido de ouvir a vítima e/ou os seus familiares, assegurando-lhes a possibilidade de apresentar declarações, prestar informações, indicar meios de prova e sugerir diligências, devendo avalia-las fundamentadamente, bem como notificá-las, do/modo que for mais conveniente a essas pessoas, sobre o eventual arquivamento do procedimento investigatório.

n) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e às polícias civil e militar fluminenses que nas investigações de mortes e abusos possivelmente cometidos por policiais, priorizem a tramitação dos procedimentos cujas vítimas sejam crianças ou adolescentes.

o) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que designe, ao menos, um(á), promotor(a) de Justiça para fins de atendimento, em regime de plantão, de demandas relacionadas ao controle externo das polícias fluminenses, bem como que confira ampla divulgação da existência do serviço, inclusive no seu sítio

eletrônico, para que os cidadãos possam saber a quem devem recorrer para denunciar eventuais abusos e violações de direitos pelas forças de segurança durante operações policiais.

p) Determinar a suspensão do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019, que excluiu, do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.

q) Determinar ao governador do Estado do Rio de Janeiro, bem como aos órgãos e agentes públicos estaduais, que se abstenham de se manifestar de qualquer forma que incentive diretamente a letalidade policial¹⁶⁴.

No mérito, requer que seja julgada procedente a presente ADPF para:

a) Confirmar, em caráter definitivo, todas as providências listadas nos tópicos "a" a "q", supra;

b) Declarar a inconstitucionalidade do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, com o reconhecimento da repristinação dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994, de modo a vedar o uso de helicópteros como plataformas de tiro e instrumentos de terror; e

c) Declarar a inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019, de modo a reinserir, no cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial¹⁶⁵.

O julgamento das medidas cautelares requeridas foi iniciado no dia 17/04/2020, oportunidade na qual foi disponibilizado o Voto do Ministro Fachin que conhecia em parte a ADPF e deferia algumas das medidas cautelares requeridas pelo PSB. No entanto, o julgamento foi suspenso em virtude do pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes.

No dia 26/05/2020, considerando a Epidemia de COVID-19, o PSB juntou aos autos petição com novo pedido de tutela de urgência no qual requereu que fossem concedidas monocraticamente as medidas cautelares deferidas no voto proferido por ocasião da submissão do julgamento da medida cautelar ao Plenário Virtual.

Também foi requerida a concessão da ordem para que não fossem realizadas operações policiais em comunidades durante a epidemia do COVID-19, a não ser em hipóteses absolutamente excepcionais, que deveriam ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; e para que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, que fossem adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito

¹⁶⁴ Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502> > Acesso em: 05 fev.2025.

¹⁶⁵ Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502> >. Acesso em: 05 fev.2025.

pela autoridade competente, para não colocar em risco a população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária.

O Ministro Edson Fachin esclareceu em seu Voto que em razão da suspensão do julgamento da medida cautelar em virtude do pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes, seria analisado naquele momento apenas o requerimento para que as operações policiais fossem feitas somente nos casos de estrita necessidade, devidamente comprovadas. Nesse sentido, a medida cautelar incidental pleiteada foi deferida, *ad referendum* do Tribunal. A decisão foi referendada pela maioria do Tribunal no dia no dia 05/08/2020.

Já no dia 18/08/2020, foi publicada a decisão na qual o Tribunal, por maioria conheceu parcialmente a ADPF para:

Indeferir, por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para “determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação”, constante do item “a” da p. 84 da inicial; 2. Deferir a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim de restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado; 3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas “c” (determinar que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos) e “d” (determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas diretrizes constitucionais) da petição; 4. Indeferir, por ora, o pedido veiculado na alínea “e” (“determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais”), sem prejuízo do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível; 5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação; 6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea “k”, para determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*; 7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regule o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme item “i” da petição inicial; 8. Deferir o pedido formulado na alínea “g” a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o

desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade; 9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil; 10. Indeferir, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea “j” da inicial (determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos); 11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas “l”, “m”, “n” e “o”, a fim de reconhecer que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. A investigação, por sua vez, deverá atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolher também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão; 12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019; e 13. Não conhecer do pedido veiculado na alínea “q” da inicial, tudo nos termos do voto do Relator¹⁶⁶.

Em 11/12/2020, foi publicado despacho no qual o Ministro Edson Fachin, diante do interesse público relevante dos autos, intimou as partes e interessados para que se manifestassem sobre o interesse na realização de audiências públicas para a indicação de mecanismos de justiça procedimental relativamente à atuação das forças de Estado e dos respectivos órgãos de controle.

Foi indicado que as audiências seriam realizadas em Brasília e no município do Rio de Janeiro e que serviriam de gabarito para acompanhar a decisão da Corte Interamericana e para auxiliar o Conselho Nacional do Ministério Público no acompanhamento da decisão proferida em sede de cautelar na ADPF. Foi indicado no despacho que a sugestão da realização das audiências públicas partiu do Procurador-Geral da República, Augusto Aras.

Após a manifestação dos intimados, no dia 17/12/2020 foi publicado despacho no qual o Relator reconheceu ser recomendável a convocação das audiências públicas:

para que sejam ouvidos pormenorizadamente os órgãos da Polícia Civil e da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público do Estado, as entidades já admitidas como *amici curiae*, assim como de especialistas que quiserem se habilitar e que tenham conhecimento sobre o tema. Dessa forma, pretende-se a abertura de um espaço que promova, por meio de um diálogo aberto e plural, esclarecimentos

¹⁶⁶ Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>>. Acesso em: 05 fev. 2025.

técnicos, outros olhares e pontos de vista sobre a questão, para que se possam colher mais subsídios para o deslinde da controvérsia ora posta. (...) Os interessados deverão manifestar seu desejo de participar da audiência pública pelo endereço eletrônico adpf635@stf.jus.br até o dia 29 de janeiro de 2020. A solicitação de participação deverá conter (i) a qualificação do órgão, entidade ou especialista, conforme o caso, (ii) a indicação do expositor, acompanhada de breve currículo de até duas páginas, e (iii) o sumário das posições a serem defendidas na audiência pública. Os participantes serão selecionados, entre outros, pelos seguintes critérios: (i) representatividade, especialização técnica e expertise do expositor ou da entidade interessada e (ii) garantia da pluralidade da composição da audiência e dos pontos de vista a serem defendidos. A relação dos inscritos habilitados a participar da audiência pública será divulgada no portal eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Posteriormente a isso, será divulgada a data e metodologia de realização da audiência pública. Assento que, aqueles que forem habilitados a participar da referida audiência pública deverão, como pré-requisito para sua atuação, trazer respostas a perguntas por ora preambulares abaixo elencadas, à luz da área específica de competência, sem prejuízo das demais contribuições que queiram trazer ao debate. 1 – Quais práticas e protocolos de atuação, internos e externos, deveriam ser alterados pela adoção de parâmetros de justiça procedimental, como, por exemplo, a exigência da proporcionalidade? Qual é o papel dos valores e da ética da corporação em incentivar ou desincentivar a adoção desses parâmetros? 2 – Deveriam as forças de segurança reconhecer sua eventual responsabilidade nas injustiças estruturais da sociedade brasileira, particularmente as práticas racistas e discriminatórias? 3 – De que forma é possível ampliar a transparência das ações de segurança pública? Quais protocolos devem ser publicizados? Quais devem ser mantidos sob sigilo? 4 – Em quais situações o emprego de violência física deve ser absolutamente vedado? 5 – Quais são os dados que amparam a realização das operações policiais? Qual o impacto do uso da violência na percepção sobre a legitimidade da atuação das operações policiais? 6 – Qual é o perfil das pessoas que integram as forças de segurança no Estado do Rio de Janeiro? Qual é o contingente disponível? Quão diversas são as forças de segurança? Como ampliar a diversidade nesses órgãos? 7 – Qual é o papel do financiamento da União? Quais programas deveria ela adotar? Como a União deveria incentivar a adoção de parâmetros de atuação menos violentos de forma a contribuir para redução efetiva da letalidade policial? 8 – Como preparar o Ministério Público para conduzir as investigações criminais? Qual dos órgãos de perícia no auxílio ao Ministério Público? 9 – Quais são as evidências que fundamentam a obrigatoriedade de utilização de câmeras corporais pelos policiais? Há evidências em cidades brasileiras? Como estimar o impacto do uso dessas tecnologias no Estado do Rio de Janeiro? 10 – Quais são as demandas não atendidas de recursos humanos, técnicos e financeiros das forças de segurança no Estado do Rio de Janeiro? Expeçam-se convites à(s) parte(s), aos amici curiae, e ainda às Polícias Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro, ao Tribunal de Justiça e ao Ministério Público do Estado e ainda às Secretarias de Justiça e Segurança Pública, à Polícia Federal e ao Ministério de Justiça e Segurança Públicas. Dê-se ciência desta decisão ao Procurador-Geral da República e ao Advogado-Geral da União. Solicite-se a divulgação, no sítio deste Supremo Tribunal Federal e por meio da assessoria de imprensa da Corte, da abertura de prazo para o requerimento de participação na audiência pública¹⁶⁷.

Logo em seguida, foi publicado despacho no qual foram designadas as datas de realização das audiências públicas, a Metodologia que seria adotada e a ordem dos trabalhos com a data e horário de cada fala, além disso foram estabelecidos momentos de espaços dialogais que seriam conduzidos pelo Relator.

Os participantes habilitados foram divididos em blocos de exposição e terão 20 (vinte) minutos, cada, para expor suas posições sobre as questões apontadas nas decisões

¹⁶⁷ Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502> >. Acesso em: 05 fev.2025.

convocações, bem como, no mesmo limite de tempo, sobre os temas discutidos na Audiência Pública, de forma mais ampla. Os representantes de entidades que foram habilitados para falar no mesmo espaço de vinte minutos deverão dividir igualmente o tempo de participação entre as entidades, salvo se houver acordo delas sobre a divisão do tempo. Em qualquer caso, o tempo de fala deverá ser rigorosamente observado.

Após, haverá, sob os auspícios da presidência do Ministro Relator e em cada bloco, a instauração de espaço dialogal, com duração de até 40 (quarenta) minutos, em que quaisquer participantes habilitados da audiência poderão ser chamados pelo Ministro Relator a responder questionamentos adicionais ou a se manifestar sobre a exposição recém realizada.

Os participantes de cada bloco de apresentação também poderão formular perguntas. Eventuais questionamentos deverão ser encaminhados pela ferramenta de conversa da videoconferência aos administradores (chat), que consolidarão e entregarão ao relator para mediação do diálogo. Serão respondidas as perguntas de acordo com o tempo disponível previsto no bloco, e eventuais perguntas que fiquem pendentes serão elencadas em página própria do Supremo Tribunal Federal com o objetivo de garantir tratamento isonômico e transparente aos expositores¹⁶⁸.

As audiências públicas foram realizadas nos dias 16 e 19 de abril de 2021, e, além da presença do Relator, contou com a participação do Ministro Gilmar Mendes. Nas duas oportunidades, houve a apresentação de 81 inscritos. Foi esclarecido que as audiências públicas foram realizadas com o objetivo de dar voz às vítimas, ouvir instituições do Estado, coletar informações para subsidiar o Estado do Rio de Janeiro na elaboração do plano de redução da letalidade policial e auxiliar o Conselho Nacional do Ministério Público na definição de procedimentos para o exercício do controle externo da atividade policial.

Nesse momento do processo, as alegações de descumprimento das medidas cautelares apontadas pelo autor e pelos interessados se centravam, em síntese, em quatro tópicos: (i) descumprimento da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos relativamente ao estabelecimento de metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial; (ii) manutenção do sigilo relativo aos protocolos de atuação policial, às comunicações das operações policiais ocorridas após a concessão da cautelar e aos relatórios produzidos ao final destas operações; (iii) realização de inúmeras operações policiais pelas forças de segurança fluminenses sem atender ao critério da excepcionalidade e às demais determinações estabelecidas; e (iv) falta de instalação do sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nos uniformes dos agentes de segurança.

Em 03/02/2022, foi publicada a decisão que analisou os embargos de declaração, opostos pelo PSB em 28/20/2020 em face da decisão que deferiu apenas em parte as medidas cautelares pleiteadas. Nesse sentido, os embargos foram parcialmente acolhidos para:

¹⁶⁸ Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>>. Acesso em: 05 fev.2025.

O Tribunal acolheu parcialmente os embargos de declaração para: 1 – por unanimidade e nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), deferir o pedido de medida cautelar constante do item “a” da petição inicial, a fim de determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação; 2 – por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, atendido o domínio normativo da administração e consideradas as peculiaridades locais, bem como assegurado às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais, a serem avaliadas, quando do emprego concreto, pelas próprias forças, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas quando necessário. Assim, no que tange à aplicação dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, tal como aqui consta (itens “2” e “4”), cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a fortiori; 3 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, criar um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos localizado no Conselho Nacional de Justiça; 4 – por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado quando, ressalvada a ineficácia da elevação gradativa do nível da força empregada para neutralizar a situação de risco ou de violência, (i) exauridos demais meios, inclusive os de armas não-letais, e for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Cabe ao Executivo local sopesar, de um lado, a necessidade de reduzir o risco de dano desnecessário aos direitos humanos nas operações policiais nas favelas, e de outro, as ameaças enfrentadas pelos agentes públicos no cumprimento de seus deveres estatais. Fica ressalvada a possibilidade, desde que posteriormente justificada, que o agente do Estado possa desde logo fazer uso de força potencialmente letal, quando se fizerem necessárias e proporcionais à ameaça vivenciada no caso concreto. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta. Aqui, por igual, como já salientado acima, cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a fortiori; 5 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes; 6 – por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber, Roberto Barroso e Cármen Lúcia, indeferir, o pedido constante do item “h” da petição inicial, mantendo o sigilo dos protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro; 7 - Deferir, em parte, o pedido constante do item “d” da petição inicial para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, pode ter por base denúncia anônima; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por

meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam. Os subitens (i), (iii) e (iv) foram julgados à unanimidade e nos termos do voto do Relator. O subitem (ii) foi julgado por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencido o Ministro Edson Fachin (Relator); 8 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, deferir o pedido constante do item “e” da petição inicial, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados, sem prejuízo da atuação dos agentes públicos e das operações; 9 – por maioria e nos termos do voto do Relator, considerando que a legislação estadual vai ao encontro da pretensão da parte requerente, deferir o pedido constante do item “j” da petição inicial, para determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques; 10 – por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, indeferir o pedido para que o Conselho Nacional do Ministério Público avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; 11 – por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, indeferir o pedido para que eventual descumprimento da decisão proferida por este Tribunal seja investigado pelo Ministério Público Federal¹⁶⁹.

Em 05/04/2022, o PSB e os *amici curiae* juntaram aos autos petição na qual notificaram que o Estado do Rio de Janeiro, respondendo à determinação do Tribunal, editou o Decreto Estadual n. 47.802, de 2022, que “estabelece o plano estadual de redução de letalidade decorrente de intervenção policial”. Defendem, no entanto, que o documento apresentado não atendia às exigências estabelecidas e que era extremamente genérico. Além disso, alegaram que o plano foi elaborado sem a participação da Defensoria Pública do Estado, do Ministério Público ou do Conselho Seccional da OAB/RJ e que não houve convocação de audiência pública para debater com os interessados a proposta de plano elaborada pelo Estado.

Em 27/05/2022, foi publicada decisão monocrática na qual o Relator reconheceu a razão do autor e dos *amici curiae*:

(...) Muito embora seja louvável a iniciativa de buscar, em curto prazo, dar integral cumprimento à decisão do Tribunal, é natural, seja pelo ineditismo da ação, seja pela natureza estrutural da presente demanda, que o cumprimento das determinações da Corte passe por um procedimento dialógico, a fim de preparar as ações para o exame do Colegiado. Nesse sentido, é preciso observar que não se registra do Decreto apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro a participação ou a contribuição específica da Defensoria Pública, do Ministério Público ou mesmo do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil. Se é certo que não cabe a esses órgãos a elaboração do plano, a eles é assegurada a oportunidade de apresentar sugestões e críticas, porque são eles que também fiscalizarão a implementação dessas medidas. Por outro lado, se é certo que o Estado do Rio de Janeiro não é obrigado a acolher ou adotar as sugestões apresentadas, é seu dever a elas responder, justificando – até para posterior controle

¹⁶⁹ Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502> >. Acesso em: 05 fev. 2025.

deste Tribunal – as razões pelas quais as sugestões não foram acolhidas. É no mesmo sentido a obrigação de submeter o Plano à consulta pública. A participação da sociedade civil jamais teria o condão de substituir o gestor ou a autoridade pública na tomada de decisão. No entanto, sem que se oportunize a participação democrática, a decisão se torna ilegítima. Ante o exposto, a fim de concluir a instrução da presente arguição, determino ao Estado do Rio de Janeiro que, no prazo de 30 (trinta) dias, ouça o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a Defensoria Pública do Estado e o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil. As sugestões apresentadas por esses órgãos e entidades ao Plano devem ser acompanhadas das respectivas justificativas para seu acolhimento ou rejeição e posteriormente enviadas a este Tribunal. Após o cumprimento dessa providência, determino, ainda, que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 30 (trinta) dias, realize audiência pública, a fim de colher sugestões da sociedade civil. De igual modo, as sugestões apresentadas em audiência devem ser acompanhadas das respectivas justificativas para seu acolhimento ou rejeição e posteriormente enviadas a este Tribunal¹⁷⁰.

Os andamentos processuais seguintes são voltados ao debate do plano e petições das partes e interessados que noticiavam o descumprimento das medidas que já haviam sido impostas ao Estado do Rio de Janeiro. Em especial, havia bastante embate quanto a obrigatoriedade do uso de câmeras pelos batalhões especiais. No ponto, o Estado do Rio de Janeiro informou que nos batalhões convencionais o processo de implantação de câmeras já havia sido concluído e que o sistema de gravação estaria em processo de licitação.

Já em relação aos batalhões especiais – BOPE e CORE – declarou que não havia previsão de instalação de câmeras corporais, pois a divulgação das imagens das operações poderia revelar o *modus operandi* dessas unidades em comprometimento à segurança pública e à integridade dos agentes de segurança. Nesse sentido, o processo foi encaminhado em 02/02/2023 para o Centro de Mediação e Conciliação, para tratar do tema.

Em 23/02/2023 foi proferido despacho determinando que o Partido e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro formulassem quesitos sobre os pontos debatidos em audiência que deveriam ser respondidos pelo Estado do Rio de Janeiro.

No dia 13/03/2023 o processo foi encaminhado para o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos da Presidência do STF, a fim de que, em conjunto com as partes, fosse dada continuidade às audiências. Em 25/04/2024, foi realizada nova audiência de cumprimento/reunião técnica, tendo sido intimados para comparecerem o PSB e o Estado do Rio de Janeiro.

Em 01/06/2022, o PSB e *amicis curiae* peticionaram nos autos noticiando o descumprimento da decisão deste Tribunal no que se referia à possibilidade de acesso dos arquivos digitais pelas vítimas e familiares e à prioridade na instalação de equipamentos empregados no policiamento e em operações em favelas e comunidades pobres.

¹⁷⁰ Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502> >. Acesso em: 05 fev. 2025.

Na oportunidade, requereram que o Governador do Estado do Rio de Janeiro e o Procurador- Geral de Justiça prestassem esclarecimentos acerca das medidas adotadas para o cumprimento das demais cautelares concedidas pelo STF. Nesse sentido, formularam pedidos para que fosse cumprida a determinação de instalação dos equipamentos no prazo de quinze dias e para que fosse determinada a inclusão do acompanhamento das cautelares na plataforma digital de monitoramento de operações policiais.

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ encaminhou cópia da Portaria nº 422/2022 que informava a criação do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã – Redução da Letalidade Policial”, que teria por função primordial assessorar o Tribunal na avaliação do plano que seriam apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro e propor soluções e ajustes necessários no documento.

O PSB e *amicis curiae* tornaram a se manifestar noticiando novamente o descumprimento das medidas cautelares, destacando haver atraso no cronograma da polícia civil, desrespeito à ordem de prioridade na implantação nas unidades de maior letalidade do modelo vigente de acesso às imagens.

Por sua vez, o Estado do Rio de Janeiro juntou aos autos documentos comprovando a realização da audiência pública, e em 14/12/2022, noticiou a publicação do Decreto no. 48.272, com nova proposta de plano. Em resposta ao novo plano, o PSB protocolou petição alegando que fora mantido o tom genérico no documento, que também não estabeleceu metas específicas para a redução da letalidade, cronograma, e previsão de recursos necessários para sua execução. Nesse contexto, requereu a fixação de meta de redução de letalidade policial em 70% ou mais, a ser atingida no prazo de um ano.

Em 27/03/2023 foi juntada petição do Grupo de Trabalho Polícia Cidadã do Conselho Nacional de Justiça na qual foi requerida a inclusão no plano de sugestões de medidas a serem adotados pelo Estado do Rio de Janeiro. Na oportunidade, o Grupo de Trabalho do CNJ foi descrito como:

fruto do esforço coletivo de 35 representantes, composto por magistrados, defensores públicos, membros do Ministério Público, especialistas em segurança, antropólogos e membros de Universidades e de entidades públicas e privadas da esfera de direitos humanos, que, mesmo com diferentes pontos de vista, carregaram diversas evidências científicas sobre o Plano de Redução de Letalidade Policial apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, com suas respectivas propostas de adequações em busca da sintonia fina com a decisão do Supremo e as orientações da Corte Interamericana de Direitos Humanos¹⁷¹.

¹⁷¹ Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>>. Acesso em: 05 fev.2025.

Em 04/05/2023, foi realizada nova audiência no CESAL/STF para dar seguimento às tratativas voltadas a implementação efetiva das câmeras de áudio e vídeo, segundo as regras técnicas apontadas por especialistas. Na oportunidade, restou consensualizado que o processo de implantação deveria ser fiscalizado e acompanhado de forma permanente.

Para tanto, o juiz em auxílio determinou o estabelecimento de cronograma para as unidades policiais do Estado do Rio de Janeiro, sem exceção, e com prioridade para aquelas que realizavam operações, para que adotassem as câmeras corporais. Além disso, a fim de facilitar o acompanhamento das decisões, foi determinado que o Estado adotasse medidas de transparência ativa, mantendo em seu sítio eletrônico as medidas adotadas, assim como documentos e atos administrativos que tratassem do objeto da ADPF.

Em 23/11/2023, foi proferido despacho reconhecendo que o Plano de Redução de Letalidade apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro não incorporava elementos representativos da determinação feita pelo Supremo Tribunal Federal. Por tal razão, foi determinada a remessa do plano, das sugestões apresentadas pelo CNJ e das respostas trazidas pelo Estado do Rio de Janeiro ao Núcleo de Processos Estruturais e Complexos da Presidência do Supremo Tribunal Federal, substituto do Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos – CESAL/STF, para elaboração de nota técnica à luz de evidências em políticas públicas, sobre o estágio e a efetividade das medidas realizadas no âmbito da ADPF.

Foi determinado ainda o envio de cópia à Presidência do Conselho Nacional de Justiça para que, em conjunto com a Corregedoria Nacional, verificasse, *in loco*, o funcionamento dos plantões judiciais criminais do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro, para certificação das plenas condições de atender as requisições de uso da força policial nos casos de emergências relacionadas a sequestros e crimes correlatos, cumprimento de medidas cautelares e de mandados de prisão; e para respaldo à atuação da inteligência policial na contenção de ações de expansão territorial de organizações criminosas. Por fim, foi determinada a realização de audiência para que o Estado do Rio de Janeiro apresente proposta de adequação do plano.

Em 24/11/2023 foi juntada aos autos a Nota Técnica nº 05/2023 na qual o NUPEC/STF concluiu que os dois planos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro apresentavam medidas genéricas. Quanto à discussão sobre o uso de câmeras, a Nota entendeu que a implementação das câmeras corporais e nas viaturas policiais deveria prosseguir, conforme as prioridades já determinadas. Afirmou que era necessário que fosse assegurada a transparência do processo de implementação e o efetivo acesso aos dados, devendo o Ministério Público colaborar com a fiscalização desse processo. Sugeriu ainda o aprofundamento do debate acerca do uso das

câmeras por unidades especiais, ressaltando a necessidade de o Estado ao menos propor medidas alternativas à redução da letalidade naquelas operações policiais.

No dia 28/11/2023 foi proferido despacho no qual foi designada a audiência de conciliação. Para a presente pesquisa, importa destacar que foi facultado apenas às partes a juntada prévia, por escrito, das pretensões conciliatórias e/ou de elementos que auxilie no entendimento dos pontos controvertidos, visando facilitar a construção do consenso.

Diante da falta de intimação dos interessados, os *amici curiae* formularam pedido por e-mail de disponibilização de link para que pudessem participar da audiência técnica. O pedido foi acolhido e após a audiência houve a manifestação de alguns *amici curiae* por meio de petições juntadas aos autos.

Em 09/04/2024 sobreveio ao feito o Ofício 391/GP/2024, do Conselho Nacional de Justiça, no qual foi encaminhando o Relatório Final do segundo Grupo de Trabalho instituído para verificar *in loco* o funcionamento dos plantões judiciais criminais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), para apurar o repasse de informações do sistema de registro de operações policiais ao Poder Judiciário e para averiguar o funcionamento do sistema de supervisão judicial dos mandados de prisão e das medidas cautelares.

Na oportunidade diante das recomendações constantes do Relatório GT/CNJ ADPF 635, o Ministro Fachin determinou a intimação do Secretário de Estado da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro para que informasse quanto à disponibilização ao Ministério Público do Estado dos dados brutos e microdados produzidos pelas forças policiais.

Nos dias 07/05/2024 e 18/06/2024 foram realizadas duas audiências técnicas no âmbito do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL/STF. Na oportunidade, o Estado do Rio de Janeiro trouxe informações com o teor das novas Resoluções editadas para tratar sobre: protocolo de segurança e gestão integrada de prevenção a incidentes em unidades escolares da rede estadual de ensino; capacitação de profissionais de segurança pública em atendimento pré-hospitalar tático; organização e diretrizes para a gestão de serviços de atendimento psicológico no âmbito das polícias; organização da gestão dos sistemas de controle de armamentos, munições de demais materiais bélicos; e meta para a redução da letalidade policial.

Além disso, durante as audiências foi tratado da necessidade de que o Ministério da Justiça e Segurança Pública prestasse informações sobre eventuais definições do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – SINESP a respeito da mensuração de mortes ocorridas por intervenção de agentes estatais.

Logo em seguida, o Ministro Fachin proferiu despacho no qual foi determinado, dentre outras medidas saneadoras, que fosse solicitado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública

que informasse sobre a proporcionalidade dos parâmetros de utilização da força policial, bem como sobre a mensuração das mortes decorrentes da ação de agentes do Estado.

Em 03/07/2024 foi juntada Nota Técnica do NUPEC/STF que tratou da análise dos seguintes tópicos: criação do Comitê de Governança de Alto Nível; controle de armas e munições; atendimento psicológico aos policiais; atendimento médico durante operações policiais; direito de participação da vítima na investigação; autonomia de perícia técnica; restrição das operações policiais em regiões próximas a escolas; indicador da letalidade na atividade policial; meta de redução da letalidade policial; conceito de excepcionalidade; e criação de comissão interinstitucional de monitoramento. No ponto, foi detalhado do que já havia sido implementado e o que seguia pendente de decisão pelas Suprema Corte.

Nesse sentido, a Nota destacou como principais avanços:

- a) A Resolução SESP no 13/2024, que dispõe sobre a organização e diretrizes para a gestão de serviços de atendimento psicológico no âmbito das polícias civil e militar;
- b) A Resolução SESP no 15/2024, que dispõe sobre as diretrizes e organização da gestão dos sistemas de controle de armamentos, munições e materiais bélicos de uso exclusivo das polícias civil e militar;
- c) A Resolução SESP no 16/2024, que estabelece meta para a redução da letalidade decorrente de intervenção policial, fixada em 20,5% para o ano de 2024. Consideramos este um avanço importante, já que o Rio de Janeiro, que se negava em apresentar uma meta razoável e justificada, apresentou estudo na tentativa de embasar sua proposta;
- d) A Resolução SESP no 10, que dispõe sobre as diretrizes para a implantação de curso de atendimento pré-hospitalar por meio de socorristas táticos nas polícias civil e militar;
- e) A Resolução Conjunta SESP/SEPOL/SEPM no 03/2024, que dispõe sobre as diretrizes para a criação, no âmbito das secretarias de Estado da Polícia Civil e da Polícia Militar, de critérios e procedimentos a serem adotados por policiais para a preservação do local de incidentes, quando houver ferimento de pessoas durante operações de segurança pública;
- f) A Resolução Conjunta SESP/SEEDUC no 02/2024, dispõe sobre o protocolo de segurança e gestão integrada de prevenção a incidentes em unidades escolares da rede estadual de ensino público;
- g) O compromisso assumido pelo Estado do Rio de Janeiro em ampliar os mecanismos de prevenção e proteção às escolas estaduais também às escolas municipais, utilizando o critério de municípios e/ou regiões que concentram maior número de confrontos armados;
- h) O compromisso assumido pelo Estado do Rio de Janeiro em participar do Grupo de Trabalho Interinstitucional criado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, conjuntamente com a Polícia Militar e a Secretaria Municipal de Educação do Rio de

Janeiro, para discutir e aperfeiçoar a comunicação e as estratégias de atuação para proteção da comunidade escolar no contexto de operações policiais¹⁷².

Ato contínuo, foi proferido despacho para que o Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público do Rio de Janeiro, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro, bem como todos os *amici curiae* apresentassem manifestação final sobre os pontos que entendessem relevantes inclusive relacionados à Nota Técnica.

Nesse sentido o PSB em conjunto com *amicus curiae*s apontaram em suas manifestações finais que o monitoramento da atividade policial - jurisdicional e extraprocessual - deve ser “um instrumento e um legado” da APF nº 635. Afirmaram que apenas por meio dos monitoramentos seria possível a efetivação de uma concepção constitucionalmente adequada de segurança pública, compreendida como prestação de serviço público.

Reafirmaram a necessidade de adoção das medidas defendidas, especialmente: a rejeição do Plano de Redução de Letalidade apresentado pelo Estado e a definição da meta de 70% de redução da letalidade policial; a garantia de autonomia das perícias; a definição do conceito de excepcionalidade das operações policiais, que deve restringir quando e como as operações são realizadas; criação de indicadores de impacto das políticas de segurança pública; afastamento compulsório dos agentes de segurança envolvidos em mortes por intervenção de agentes do Estado; garantia de acesso das vítimas e familiares às investigações nos casos de abuso policial; e aperfeiçoamentos do sistema de controle de armas e munições.

Já em sua manifestação final o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro requereu que o Estado do Rio de Janeiro fosse condenado em obrigação de fazer para conceder acesso integral aos dados e microdados a fim de viabilizar que o *Parquet* cumpra sua atribuição constitucional de controle externo da atividade policial. Ressaltou que a despeito do convênio firmado no bojo da ADPF, o órgão não tem recebido os dados acordados. Em seguida, defendeu que a fiscalização e o monitoramento da decisão plenária fossem feitos pelo próprio órgão, ao qual a Constituição atribui a função de controle externo da atividade policial. Manifestou-se, enfim, pela confirmação das medidas cautelares anteriormente deferidas.

Por sua vez, o Estado do Rio de Janeiro ressaltou em sua manifestação final que seu posicionamento ao longo do feito foi marcado pela proporcionalidade. Destacou a expedição dos atos normativos que tratavam das questões suscitadas na ADPF e adoção de medidas concretas para aprimorar a sua política pública de segurança. Requereu ao fim o não

¹⁷² Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>>. Acesso em: 05 fev.2025.

conhecimento da ação e, no mérito, a declaração de inexistência de estado de coisas inconstitucional na segurança pública do Estado.

No ponto, afirmou que o problema da segurança pública é nacional, que a taxa de letalidade policial fluminense já teria se aproximado da média nacional, e que a imposição de um estado de coisas inconstitucional exclusivamente ao Estado do Rio de Janeiro violaria o princípio da isonomia e o pacto federativo.

Em 29/10/2024, o processo foi incluído na pauta de julgamento do dia 13/11/2024, para leitura de Relatório a ser apresentado pelo Ministro Relator, realização das sustentações orais, com posterior agendamento de sessão para o início da votação e julgamento.

Em 04/11/2024, o Ministro Edson Fachin proferiu despacho disponibilizando na forma escrita o inteiro teor do referido Relatório. No documento, o Ministro afirmou que:

“(...) com a decisão de mérito, abre-se a oportunidade de inauguração de um novo e final ciclo de monitoramento que possa prenunciar o encerramento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, no sentido de consolidação de medidas estruturais com resultados comprovadamente positivos ao bem comum, ao interesse público, à segurança pública e à proteção de direitos fundamentais. Esta Relatoria espera que esse transcurso sumariado seja o suficiente para a fase das sustentações orais e, em sequência, a apreciação do mérito pelo Tribunal Pleno¹⁷³.”

Em 13/11/2024, foi proferida decisão determinando a suspensão do julgamento após a leitura do relatório e da realização das sustentações orais. O último andamento registrado até a presente data¹⁷⁴ foi a inclusão dos autos na pauta de julgamento da sessão que será realizada no dia 05/02/2025.

Nesse contexto, é possível compreender a importância da ADPF nº 635 que representa um momento crucial no panorama jurídico e social brasileiro, especialmente em relação à segurança pública e aos direitos humanos. A ação tem mobilizado o Poder Judiciário, o Estado do Rio de Janeiro, diversas organizações da sociedade civil e movimentos sociais para que seja realizada a reforma da implementação de políticas públicas que assegurem a segurança e proteção de todos os cidadãos, com ênfase naqueles que mais padecem com a violência estatal.

A chamada “ADPF das Favelas” se configura não apenas como uma demanda pela realização dos direitos constitucionais, mas também como um debate técnico sobre a viabilidade de um novo modelo de segurança que busque refrear a lógica violenta e racista que historicamente permeia as políticas de segurança no Rio de Janeiro. A atuação do STF nesse litígio complexo é um marco na luta pela vida e segurança das populações periféricas, que há anos clamam por uma resposta efetiva do estado diante da violência policial indiscriminada.

¹⁷³ Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>>. Acesso em: 05 fev.2025.

¹⁷⁴ Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>> Acesso em: 04 fev.2025.

Apresentados o contexto fático, o direito e os pedidos da referida ação, passa-se a análise das características técnicas que importam para a presente pesquisa.

4.3 Que conta como a pesquisadora entendeu que a pesquisa estava apenas começando

Inicialmente é importante definir que a ADPF nº 635 é um processo estrutural por objetivar a reestruturação da política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro. Considerando o pedido de elaboração do plano de reestruturação, a ação foi pensada enquanto uma demanda estrutural desde sua petição inicial, o que facilitou que fosse dado o necessário tratamento estrutural desde o início da tramitação da ação no Supremo.

Apesar de ser um processo iniciado cinco anos da elaboração do anteprojeto de lei do processo estrutural é inegável que muitas das técnicas estruturantes lá previstas foram aplicadas no processamento da demanda, como por exemplo a elaboração do plano de reestruturação, a ampliação da participação das partes na demanda e a realização de várias audiências (públicas e técnicas) objetivando o consenso entre as partes.

Nesse contexto, evidencia-se que o caso tem um objeto de extrema complexidade e o procedimento adotado pelo STF para o processamento da demanda foi igualmente complexo. Dessa forma, é importante destacar que a ADPF nº 635 pode ser analisada por diversas óticas dentro da lógica dos processos estruturais, mas, considerando o objetivo da presente pesquisa, será dado foco sobre como ocorreu a participação e representação dos grupos afetados.

Como visto, no presente subcapítulo objetiva-se verificar se no caso concreto analisada a falta de um ambiente institucionalmente dialógico, o excesso de publicidade, a falta de organização para produção probatória e a ausência de condução do processo complexo pelo próprio ministro constituíram na prática uma barreira para atuação do STF, ou se esses óbices foram superados pela Corte.

Além disso, busca-se (i) identificar quais técnicas foram adotadas para garantir a participação e representação dos grupos afetados pelo litígio complexo, (ii) analisar se as técnicas foram adequadas e suficientes; (iii) analisar se a participação e representação constituíram na prática pressupostos de acesso à justiça; e (iv) se proporcionaram um ambiente dialógico capaz de legitimar o procedimento estrutural e a atividade jurisdicional.

Nesse sentido, iniciando pela análise dos óbices citados pela doutrina para o tratamento do litígio no Supremo Tribunal Federal, em relação à ADPF nº 635 entende-se que o óbice quanto ao impacto causado pela redução das vias recursais de fato constitui um problema prático. Como visto, a ação foi proposta em 2019, em 2020 sobreveio a primeira decisão de

análise das cautelares requeridas pelo autor, que indeferiu a grande maioria. Apenas em 2021, a questão foi analisada novamente em embargos de declaração.

Talvez, esse julgamento tivesse ocorrido antes se um recurso fosse direcionado à um órgão recursal caso fosse demonstrada a urgência da situação. Além disso, de modo geral, a falta da possibilidade de recurso, e, portanto, de revisão das decisões por outro órgão, pode gerar nas partes a percepção de que não estão recebendo um tratamento justo.

Quanto ao óbice relacionado à falta de um ambiente dialógico no STF e dificuldade de fiscalização da implementação do plano, entende-se que a criação do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos – NUPEC e do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) representou, no mínimo, um avanço significativo na capacidade institucional do Supremo, impactando positivamente tanto na capacidade do Tribunal de propiciar ambientes dialógicos, quanto na sua capacidade de monitoramento.

Já quanto ao óbice relacionado ao excesso de publicidade, entende-se que a conclusão sobre os impactos causados pela publicidade na atuação do Supremo no caso concreto requerer uma análise mais aprofundada dos diversos momentos do processo e da relação da mídia com cada um deles, o que não pode ser feito na presente pesquisa por não ser esse o seu objeto.

No entanto, pode-se afirmar que, atualmente, o STF está sendo pressionado socialmente e politicamente por uma onda contrária às medidas cautelares que foram deferidas. Nesse sentido, vem sendo amplamente divulgado¹⁷⁵ supostos “efeitos colaterais” negativos da ADPF, não sendo possível indicar ainda o impacto que será causado ao julgamento. Portanto, qualquer análise rasa nesse sentido seria contraproducente.

No que diz respeito ao óbice de falta de organização institucional para produção probatória, considera-se que no caso concreto, em razão da cooperação interinstitucional com outros órgãos como o Conselho Nacional de Justiça, a Corregedoria Nacional e o Ministério Público, não foram identificados problemas relacionados à produção de provas.

Por fim, quanto à necessidade de condução do processo pelo próprio Relator no caso da ADPF nº 635 é importante ressaltar que, apesar de se avaliar a condução dado pelo Ministro Fachin como majoritariamente positiva, é fato que o processo não foi inteiramente conduzido pelo Ministro. Em certos aspectos, como durante a realização de audiências técnicas e de

¹⁷⁵ Nesse sentido: < <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/pedro-venceslau/politica/julgamento-da-adpf-das-favelas-mobiliza-moradores-da-mare-e-governo-do-rio/>>; < <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/flavio-bolsonaro-quer-derrubar-adpf-das-favelas-que-combate-letalidade-da-policia-do-rj/>>; < <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/adpf-das-favelas-dificulta-o-combate-ao-narcotrafico-e-abre-caminho-para-as-faccoes/>>; < <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/relatorio-do-cnj-traz-versao-da-policia-do-rio-sobre-expansao-do-cv-apos-decisao-do-stf/>>. Acesso em: 05 fev.2025.

conciliação entre as partes e interessados, o processo foi conduzido pelos Núcleos. Na prática, a falta de contato pessoal e constante do Ministro com a causa pode ter dificultado que a questão se desenrolasse de maneira célere e produtiva.

Em relação aos meios de participação e representação, importa verificar se houve essas duas formas de composição aos autos dos interessados e afetados pelo litígio e se elas foram adequadas. Considerando que a doutrina tem apontado a necessidade de complementaridade entre representação dos grupos afetados e a participação direta dos afetados, com o privilégio da representação, a primeira análise será voltada justamente ao formato e à adequação da representação no caso concreto.

A Ação foi proposta por partido político, que constitui uma entidade de representação indireta. Além disso, foram admitidas na qualidade de terceiros interessados 43 *amicus curiae* cita-se: Educafro, Justiça Global, Associação Direitos humanos em Rede, Associação Redes de Desenvolvimento da Mare, Instituto de Estudos da Religião, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Município de Angra dos Reis, Coletivo Papo Reto, Movimento Mães de Manguinhos, Rede de Comunidades e movimentos Contra a Violência, Fala Akari, Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial, Instituto Alana, Partido dos Trabalhadores, Ordem do Advogados do Brasil Seção do Rio de Janeiro, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Centro pela Justiça e o Direito internacional, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores, Movimento Negro Unificado, Laboratório de Pesquisa LABJAC, Instituto de Advocacia Racial e Ambiental, Movimento Independente Mães de Maio, Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, Defensoria pública da União, Instituto Anjos da Liberdade, Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, Laboratório de Direitos Humanos, Associação brasileira de Criminalística, Federação das Industrias do Estado do Rio de Janeiro, Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas e Logística do Estado do Rio de Janeiro, Federação das Associações de Favelas Comunidades e Amigos do Estado do Rio de Janeiro, Associação de Atacadistas e Distribuidores do Estado do Rios de Janeiro, Sindicato dos Operadores Portuários do Estado do Rio de Janeiro, Logística Brasil – Associação Brasileira dos Usuários dos Portos de Transporte e da Logística, Associação Nacional da Advocacia Criminal, Iniciativa Negra por uma Nova Política de Drogas, Clínica Interamericana de Direitos Humanos da FND/UERJ, Fundação Oswaldo Cruz, Instituto de Defesa da População negra, Ministério Público do Estado de Minas Geris, Associação de Supermercados do Estado do Rio de Janeiro, Federação das Empresas de Mobilidade do Rio de Janeiro.

O grande número de *amicus curiae* demonstra a importância da ADPF nº 635 para a

população do Rio de Janeiro, a multipolaridade da demanda e a diversidade de interesses na solução do litígio. Em um primeiro momento, a participação dessas instituições da sociedade civil se deu por meio das petições protocoladas aos autos nas quais os diferentes interessados apresentaram informações e dados para auxiliarem a Corte na formação de seu convencimento.

Nas decisões de admissão de cada uma das entidades o Ministro Edson Fachin destacou a importância do *amicus curiae* para o diálogo entre o STF e a sociedade:

O *amicus curiae* revela-se como importante instrumento de abertura do Supremo Tribunal Federal à participação na atividade de interpretação e aplicação da Constituição da República, o que é especialmente marcante nos processos de feição objetiva.

Como é sabido, a interação dialogal entre o Supremo Tribunal e pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, que se apresentem como amigos da Corte, tem um potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados, vistos ou ouvidos pelo Tribunal diretamente da controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito¹⁷⁶.

Além disso, no decorrer do processo também foi possibilitado que os interessados se manifestassem oralmente, por meio de sustentações orais realizadas durante as audiências técnicas e durante as Sessões de Julgamento ocorridas. No entanto, não se pode deixar de mencionar que houve momentos em que os próprios interessados tiveram que solicitar que fosse possibilitada a sua participação, como no caso do envio de e-mail para participar de reunião técnica realizada pelo CESAL/STF, considerando que inicialmente apenas as partes foram intimadas para comparecerem.

Outro ponto de extrema relevância é que o primeiro plano apresentado foi elaborado sem a participação da Defensoria Pública do Estado, do Ministério Público ou do Conselho Seccional da OAB/RJ e que não houve a convocação de audiência pública para debater a proposta. O resultado foi um plano que simplesmente não atendia às necessidades e expectativas dos grupos afetados pelo litígio. Além disso, foi possível verificar que o debate entre as partes e interessados sobre o primeiro plano apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro só ocorreu por iniciativa dos próprios interessados que tiveram que peticionar nos autos requerendo que lhes fosse possibilitado espaço para apresentação de suas alegações.

Nesse contexto, é possível verificar que a representação enquanto *amicus curiae* na ADPF nº 635 correu de uma forma muito orgânica e obedecendo a legislação aplicável ao procedimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Significa dizer que

¹⁷⁶ Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>>. Acesso em: 05 fev. 2025.

não houve uma organização prévia, promovida institucionalmente para a adequada representação dos grupos impactados, que objetivasse identificar os grupos afetados, definir os contornos do litígio e identificar as soluções almejadas por esses grupos. Essa organização prévia poderia ter sido realizada por órgãos legitimados para exercerem essa representação, como é o caso do Ministério Público e Defensoria Pública.

Na prática, coube aos próprios grupos afetados se organizarem em movimentos, coletivos, institutos e associações para que pudessem ingressar na lide. Para tanto, foi necessário ainda que atendessem aos requisitos de admissibilidade do *amicus curiae*. Ou seja, precisaram comprovar o *interesse* que legitimasse a sua intervenção, o que nos processos complexos acaba por constituir uma restrição de acesso.

Importa destacar que não se está afirmando a impossibilidade de representação por *amicus curiae* nos processos complexos. Pelo contrário, esse mecanismo de representação deve existir, mas entende-se que ele não pode ser o único.

No ponto, é necessário se atentar à dificuldade da participação de grupos afetados que tenham por característica a vulnerabilidade social, pois nem sempre esses grupos conseguirão se organizar sozinhos. Tal fato pode ocorrer por diversos fatores, como a falta de conhecimento técnico necessário, a falta de recursos financeiros, dentre tantos outros.

Nesse sentido, é importante que nas demandas complexas os órgãos institucionalmente legitimados para representação desses grupos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, se organizem para garantir que haja a adequada representação dos afetados pelo litígio. O que, por um lado, não exclui a intervenção *amicus curiae*, que podem sim representar o interesse de grupos mais organizados, e por outro lado, garante a representação em juízo daqueles grupos que foram afetados, mas que por qualquer motivo não puderam se organizar.

Como visto no subcapítulo anterior, a representação adequada é aquela na qual o representante atua de modo rente às expectativas e aos desejos da coletividade representada. Nesse sentido, a representação de interesses, vontades e perspectivas exigem o diálogo entre o representante e representados do qual devem decorrer providências concretas, seja para esclarecer o grupo quanto aos motivos do representante para agir da forma como o faz e para melhorar sua atuação. Nesse sentido, não se pode afirmar que na prática houve o diálogo entre os representantes e representados, muito menos que os interesses e vontades daqueles que são diretamente afetados pela letalidade policial foram adequadamente representados.

Nesse contexto, como conclusão parcial, têm-se que a representação não foi necessariamente adequada, pois (i) não houve organização prévia, promovida institucionalmente para a adequada representação dos grupos impactados, de modo que não se

pode garantir que todos, ou pelo menos grande parte, dos diretamente afetados pelo litígio foram representados nos autos; (ii) nos quase seis anos de curso do processo, não foi empregada nenhuma técnica de controle de representatividade que assegurasse que os representantes admitidos estavam atuando rente às expectativas e aos desejos da coletividade representada.

Por fim, cumpre destacar que muitos dos momentos de participação só foram oportunizados em razão da iniciativa dos próprios interessados. Cita-se como exemplo a elaboração do plano de reestruturação, como visto, foi necessário que os *amici curiae* peticionassem requerendo que lhes fosse possibilitada a sua participação.

Ora, simplesmente não existe um plano de reestruturação que seja totalmente adequado às necessidades dos grupos afetados se não houve a participação desses grupos no momento da sua elaboração. Esse contexto gera a dúvida quanto a existência de outros momentos de participação necessária que não foram oportunizados aos interessados no litígio.

Considerando a ideia de complementariedade entre a representação e a participação, uma segunda análise necessária é a verificação se houve formas de participação direta dos indivíduos afetados pelo litígio complexo em cotejo e se elas foram suficientes.

O primeiro ponto positivo a ser ressaltado é que apesar da ADPF ter sido proposta por partido político, que constitui ente legitimado de representação indireta, desde a petição inicial foi suscitada pelo autor a participação direta dos grupos afetados pela letalidade policial:

Após a apresentação do plano, é imprescindível que esta Corte convoque audiência pública para a sua discussão com a sociedade civil. Afinal, como já se disse nesta petição, a polícia democrática deve se abrir a toda a comunidade, estimulando a participação popular na gestão da segurança pública. Ademais, sugere-se a realização de tal audiência na capital do Estado do Rio de Janeiro, com vistas a facilitar o comparecimento dos próprios moradores das áreas conflagradas¹⁷⁷.

Por sua vez, foi reconhecida pelo próprio Supremo a necessidade de participação direta dos afetados pelo litígio. Nesse sentido, logo no início do processo o Ministro Fachin apontou ser necessária a convocação de audiências públicas para “*esclarecimentos técnicos, outros olhares e pontos de vista sobre a questão e para que se possam colher mais subsídios para o deslinde da controvérsia ora posta*”. No entanto, não se pode olvidar que a iniciativa de propor a realização de audiências públicas partiu do Procurador Geral e não do Relator.

Outro ponto positivamente relevante está no procedimento adotado para a realização das audiências públicas. As audiências foram conduzidas por órgão técnico interno focado na mediação e conciliação de conflitos, o que por si já demonstra o amadurecimento da capacidade

¹⁷⁷ Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>>. Acesso em: 05.fev.2025.

institucional do Tribunal e demonstra um avanço para que o Supremo Tribunal Federal possa começar a ser encarado enquanto um órgão jurisdicional que propicia ambientes dialógicos quando necessário, como é o caso dos processos complexos.

Objetivando que as audiências fossem proveitosas, foi definido o escopo da reunião por meio do estabelecimento de perguntas que deveriam ser respondidas pelos participantes, além de ter sido esclarecida anteriormente a metodologia de trabalho que seria adotada antes e durante as audiências. Nesse sentido, foram estabelecidos parâmetros para que as participações ocorressem da melhor forma possível.

Cita-se como exemplo, a delimitação do tempo de 20 (vinte) minutos para cada exposição e a necessidade de divisão igualitária do tempo entre os expositores nos casos em que houvesse mais de um representante da entidade habilitado a falar; a instauração de espaços dialogais guiado pelo Ministro Relator, com duração de 40 (quarenta) minutos, que ocorreriam entre cada bloco de exposição para possibilitar o diálogo entre as partes e Corte; e a possibilidade de que os participantes de cada bloco formulassem perguntas que poderiam ser encaminhadas pela ferramenta de conversa da videoconferência aos administradores (via chat), que consolidariam e entregariam ao Relator para mediação do diálogo.

No ponto, importa destacar que essas técnicas de mediação e conciliação realização especificamente pensadas para a realização de audiências públicas são de extrema importância para os processos complexos, por fomentarem o diálogo cooperativo e por possibilitarem que os que foram diretamente afetados pelo litígio tenham um espaço para serem ouvidos. Também é importante que essas pessoas sejam ouvidas por aqueles que tomarão as decisões no processo.

Essa importância ficou muito clara na ADPF nº 635, pois inicialmente havia sido proferida decisão que indeferiu a maior parte das medidas cautelares requeridas pelo PSB. No entanto, após a realização das audiências públicas foi publicada decisão que acolheu parcialmente os embargos de declaração opostos pelo PSB, oportunidade na qual foram admitidas diversas outras medidas cautelares que haviam sido requeridas na petição inicial.

Considerando os andamentos do processo, não se pode negar o impacto das audiências públicas realizadas. A mudança de entendimento do Tribunal se deu justamente após a oitiva dos grupos impactados, o que incluiu falas de pais e mães que perderam seus filhos em razão da letalidade policial. Não se pode deixar de notar que tanto o Ministro Relator Edson Fachin quanto o Ministro Gilmar Mendes participaram ativamente das audiências.

Essa participação e suas consequências demonstram a importância de que os juízes que conduzem processos complexos estejam presentes nos momentos de oitiva para garantir que compreendam adequadamente o litígio e seus impactos e que, consequentemente, possam

conduzir o processo de modo que seja possível que as partes, em consenso, cheguem a uma melhor solução para o litígio. O magistrado apenas conseguirá fazer o juízo de valor sobre a adequação da solução se souber a vontade e necessidade daqueles que por ela serão afetados.

Nada obstante a atestada importância das audiências públicas, cumpre ressaltar que na ADPF nº 635, elas foram realizadas apenas três vezes. O primeiro momento foi o de oitiva dos interessados pela Corte, por meio das audiências públicas realizadas nos dias 16 e 19 de abril de 2021. E o segundo momento foi em razão da decisão judicial que determinou que o Estado do Rio de Janeiro reelaborasse o plano de reestruturação, após a oitiva dos interessados em audiência pública. A referida audiência ocorreu em meados de 2022, mas, como esclarecidos nos autos, elas não trouxeram nenhum resultado prático, pois as contribuições dos interessados foram totalmente ignoradas pelo Estado do Rio de Janeiro.

No ponto, é possível afirmar que deveria ter sido oportunizada a participação direta dos envolvidos em outros momentos do processo, como após a elaboração do plano com o objetivo de avaliá-lo. Importa destacar que essas audiências públicas deveriam ter sido realizadas pelo próprio STF e não pela parte, além disso, considerando que o plano é o objetivo central do processo estrutural, seria indispensável a presença do Relator, pois ao fim será ele quem irá homologar ou alterar a versão final do documento.

Portanto, apesar do inegável avanço na capacidade institucional do Supremo para dialogar com aqueles que foram diretamente afetados pelo litígio complexo, pode-se concluir que na ADPF nº 635 a participação direta dessas pessoas ocorreu apenas por meio das audiências públicas quando foram ouvidas enquanto representantes das instituições habilitadas para falar nas audiências. Além disso, conclui-se que a participação direta não foi suficiente, considerando que em seis anos as audiências só foram realizadas em dois momentos.

Diante de todas as análises feitas, pode-se concluir que apesar dos óbices ao processamento de litígios complexos no Supremo Tribunal Federal, no caso da ADPF nº 635, a atuação do STF se justifica, pois foi possível certificar que o caso concreto exige providências poucas autoridades centrais, cita-se o Estado do Rio de Janeiro e as Polícias Militares e Civil. Em razão do contexto de violação sistêmica de direitos fundamentais causados pela política de segurança pública do Estado, há a necessidade de superar resistências anormais relacionadas à letalidade policial e ao genocídio da população negra das favelas fluminenses. Também foi possível verificar que há poucas variantes fáticas e regionais a serem consideradas. Além disso, como demonstrado nos autos, foi possível determinar uma quantidade relativamente pequena de metas a serem alcançadas.

Ainda sobre a atuação do Supremo Tribunal no caso concreto, conclui-se que a falta da

norma que regulariza o processo estrutural impactou negativamente o processamento da demanda. Apesar de terem sido empregadas medidas do processo estrutural, a ação é anterior ao anteprojeto de lei, de modo que não havia parâmetros normativos de técnicas estruturais a serem adotadas. Nesse contexto, após quase seis anos de debate as medidas que estão em prática hoje ainda são aquelas deferidas cautelarmente, ainda não houve a homologação de um plano e as partes seguem discutindo o conhecimento ou não da ADPF.

Já no que diz respeito às técnicas de representação e participação no caso da ADPF nº 635, conclui-se ser inegável que houve um significativo avanço na pluralização e na democratização do debate. No entanto, as técnicas adotadas no processo, ou seja, o ingresso de terceiros interessados na qualidade de *amicus curiae* e a realização de audiências públicas, não podem ser consideradas como totalmente adequadas ou suficientes.

A representação não foi necessariamente adequada, pois (i) não houve organização prévia, promovida institucionalmente para a adequada representação dos grupos impactados, de modo que não se pode garantir que todos, ou pelo menos grande parte, dos diretamente afetados pelo litígio foram representados nos autos; (ii) nos quase seis anos de curso do processo, não foi empregada nenhuma técnica de controle de representatividade que assegurasse que os representantes admitidos estavam atuando rente às expectativas e aos desejos da coletividade representada.

Quanto às audiências públicas realizadas para a oitiva daqueles que são diretamente impactados pelo litígio, não parece ser possível afirmar que elas supriram qualquer déficit de representação inadequada dos interesses controvertidos, pois ocorreram em apenas dois momentos de um processo que está em curso há quase seis anos. Por outro lado, ficou comprovada a importância da participação direta, pois após a oitiva dessas pessoas houve a mudança de posicionamento do tribunal e o deferimento de medidas cautelares que haviam sido negadas anteriormente.

Também foi possível concluir que a participação e a representação ocorridas nos autos não foram capazes de restaurar em sua totalidade as garantias do acesso à justiça. Considerando que o objetivo principal do processo estrutural é a elaboração do plano de reestruturação, ainda que no caso concreto o plano de reestruturação que objetiva a diminuição da letalidade policial tenha sido homologado, é fato que quando a homologação ocorrer, não será sequer possível realizar a análise da adequação e suficiência do documento. Isso, em razão da representação inadequada dos interesses dos grupos afetados e da comprovada participação limitadas dos interessados na elaboração do documento.

Nesse sentido, como visto, não houve sequer a adequada delimitação dos diversos

grupos afetados e de seus interesses. A realidade é que atualmente, participam do processo apenas aqueles grupos que conseguiram se organizar para tanto.

Por fim, conclui-se pela inadequação da participação e da representação no caso concreto enquanto possibilitadores do ambiente dialógico capaz de legitimar o procedimento estrutural e a atividade jurisdicional.

Considerando a premissa de que a legitimidade dos processos complexos parte da adequada participação democrática dos interessados, no contexto da ADPF nº 635, que foi caracterizada na presente pesquisa pela participação direta insuficiente e pela inadequação da representação, é simplesmente inviável afirmar que os diálogos ocorridos foram aptos a legitimar o procedimento estrutural e a atividade jurisdicional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa pretendeu avaliar pela ótica da participação e da representação, a partir da análise do caso da “ADPF das Favelas”, como e se o ambiente dialógico tem sido desenvolvido em processos estruturais que tramitam no Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, buscou-se verificar se a participação e representação estão sendo adequadas enquanto pressupostos de acesso à justiça.

Os problemas de pesquisa enfrentados foram os seguintes: (i) identificação das propostas de participação e representação adequadas apresentadas pela doutrina e pelo projeto de lei do processo estrutural; já quanto ao caso concreto (ii) verificação se as propostas sugeridas foram adotados; (iii) identificação das técnicas de participação e representação dos grupos afetados pelo litígio complexo; (iv) análise da adequação e suficiência das técnicas; (v) análise se a participação e representação constituíram na prática pressupostos de acesso à justiça; e (vi) verificação se proporcionaram um ambiente dialógico capaz de legitimar o procedimento estrutural e a atividade jurisdicional.

Quanto ao item (i) concluiu-se que as propostas de participação e representação adequadas apresentadas pela doutrina são suficientes para o embasamento teórico da utilização desses institutos no caso dos processos complexos. Essa atividade processual possui uma constante necessidade de legitimação, e a participação e a representação têm sido reconhecidas como fator central para o preenchimento dessa necessidade.

Em razão da multipolaridade, a representação costuma ser mais viável que a participação direta, no entanto deve se ter cautela para que a representação não gere déficits de legitimidade. Assim, a representação precisa ser adequada, característica verificável quando o representante atua de modo rente às expectativas e aos desejos da coletividade representada. Portanto, nos processos complexos a participação e representação devem se complementar.

Já quanto as técnicas de participação e representação elencadas no projeto de lei do processo estrutural concluiu-se que, apesar de significarem verdadeiro avanço, foi no máximo um avanço tímido, pois a falta de detalhamento procedimental comprometeu a garantia de adequação das técnicas propostas.

Quanto ao item (ii), conclui-se que as propostas de participação e representação da doutrina não foram necessariamente adotadas na ADPF nº 635, pois não houve a necessária complementariedade entre a participação e a representação, ademais, a representação não foi adequada. Já quanto as técnicas propostas no projeto de lei, conclui-se que a comparação com

as técnicas adotadas no caso concreto não traria dados relevantes à pesquisa, pois as técnicas adotadas no caso concreto são anteriores ao projeto de lei, de modo que sua aplicação ainda não pode ser exigida.

Quanto ao item (iii) concluiu-se que, na ADPF nº 635, foram adotadas como técnicas de participação direta a realização de audiências públicas e como técnica de representação o ingresso de terceiros interessados na qualidade de *amicus curiae*.

Quanto ao item (iv) concluiu-se pela inadequação e insuficiência das técnicas de participação e representação. A representação não foi adequada, pois não houve organização prévia promovida institucionalmente e por não ter sido empregada no curso do processo nenhuma técnica de controle de representatividade que assegurasse que os representantes admitidos estavam atuando rente às expectativas e aos desejos da coletividade representada.

Em relação às audiências públicas concluiu-se que elas não supriram qualquer déficit de representação inadequada, pois ocorreram em apenas dois momentos do processo. Por outro lado, comprovou-se a importância da técnica, em razão da mudança de posicionamento do Tribunal após a oitiva das pessoas que são diretamente impactados pela letalidade policial.

Quanto ao item (v) concluiu-se que a participação e a representação não foram capazes de restaurar em sua totalidade as garantias do acesso à justiça. Considerando que o objetivo do processo estrutural é a elaboração do plano de reestruturação, é fato que quando o plano que objetiva a diminuição da letalidade policial for homologado, não será sequer possível realizar a análise da sua adequação e suficiência em razão da representação inadequada dos interesses dos grupos afetados e da comprovada participação limitadas dos interessados na sua elaboração.

Quanto ao item (vi) concluiu-se pela inadequação da participação e da representação no caso concreto enquanto possibilitadores do ambiente dialógico capaz de legitimar o procedimento estrutural e a atividade jurisdicional. Considerando a premissa de que a legitimidade dos processos complexos parte da adequada participação democrática dos interessados, carecendo a ADPF nº 635 de participação direta suficiente e representação adequada, é inviável afirmar que os diálogos que ocorreram são aptos a legitimar o procedimento estrutural e a atividade jurisdicional.

Portanto, a presente pesquisa confirmou que no caso concreto analisado a participação e a representação não foram suficientes e adequadas. Não podem ser enquadradas enquanto pressupostos de acesso à justiça e não proporcionaram o indispensável ambiente dialógico.

De tudo o que foi exposto, conquanto não se possa afastar o caráter pluralista dos avanços, ficou o questionamento se a participação e a representação no caso concreto foram de fato relevantes para o desenho da solução que será determinada no plano de reestruturação, ou,

se apenas constituem uma tentativa de conferir “ares mais democráticos” ao procedimento que, ao fim e ao cabo, irá impor à população uma solução, que ela não participou da elaboração, e que, provavelmente, será insuficiente aos seus anseios e necessidades.

Nesse sentido, como esperado, a análise do caso concreto possibilitou as constatações elencadas acima. De igual modo, ensejou a formulação de novos questionamentos. Será que em todos os 16 processos complexos em tramitação no Supremo Tribunal Federal, a representação e participação têm sido inadequadas, mas seguem sendo utilizadas para conferir esse “ar democrático” ao procedimento? Se a legitimidade dos processos complexos parte da adequada participação democrática dos interessados, caso essa participação não possa ser qualificada como adequada nesses processos, as soluções estruturais que vem sendo colocadas em prática são frutos de um procedimento ilegítimo, e até de uma atuação jurisdicional ilegítima, e, portanto, são igualmente ilegítimas?

Esse cenário pode parecer extremamente desfavorável para a legitimação dos processos complexos. Mas é justamente nesse momento que a pesquisadora volta a recorrer a Dom Quixote. Essa experiência de pesquisa, que já dura sete anos, sempre foi marcada pelo constante enfrentamento e entrelaçamento entre utopia e realidade. À primeira vista, o cenário descrito pode parecer a concretização da morte da utopia dos processos complexos, ao menos daqueles que tramitam no STF, afinal, sem a legitimidade que a justifique, a jurisdição sequer é possível.

No entanto, como afirmado desde o princípio, o processo complexo segue sendo compreendido como procedimento adequado para o tratamento de litígios complexos. Mas no atual momento é necessário reconhecer que, mais uma vez, ajustes são necessários para que seja possível a aproximação do projeto de realidade há muito sonhado, com a realidade vivenciada na Suprema Corte.

Como visto, Cervantes nos ensina que a utopia apenas cria um espaço entre as diversas possibilidades e a realidade. E é justamente dentro desse espaço que Alonso Quijano age e se realiza ao realizar seu projeto. Por tal razão a história de Quixote é uma história de luta por justiça, sendo que a utopia criada por ele nada mais é do que a externalização da vontade de tornar o mundo ao seu redor mais justo e digno.

Assim, a presente pesquisa despertou na pesquisadora mais uma utopia, ou melhor, mais uma possibilidade de realidade, aquela na qual a participação e a representação são adequadas e pressupostos de acesso à justiça nos processos complexos em tramitação no Supremo Tribunal Federal. Talvez, uma das maiores conclusões dessa dissertação é que a pesquisa precisa continuar, para que um dia essa nova utopia possa ser a realidade, tal qual a regulamentação dos processos complexos agora é. Afinal de contas, como dizia Quixote, querer mudar o mundo não é loucura, não é utopia, é justiça.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio; JOBIN, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

ARENHART, Sérgio; **Decisões estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro**. Revista Processo. Vol. 225. 2013.

ARENHART, Sérgio; **Processos Estruturais no Direito Brasileiro: Reflexões a partir do caso da ACP do Carvão**. Disponível em: <http://revistadeprocessocomparado.com.br/wp-content/uploads/2016/01/ARENHART-Sergio-Artigo-Deciso-es-estruturais.pdf> Acesso em: 05 fev. 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BERGER, Raoul. **Government by judiciary: the transformation of the fourteenth amendment**. 2. ed. Indianapolis: Liberty Fund, 1977.

CABRAL, Antônio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Negociação Direta ou Resolução Colaborativa de Disputas (Collaborative Law): “Mediação sem mediador”**. Revista de Processo – REPRO, vol. 259, set./2016.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da Inconstitucionalidade por Omissão ao “Estado de Coisa Inconstitucional.”** Tese (Doutorado). Universidade do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito Geral e Brasil**. 9 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto alegre, Fabris, 1988.

CERVANTES, Miguel. **O engenhoso fidalgo Dom Quixote de la Mancha**. Editora Nova Cultura. São Paulo, 2002.

CHAYES, Abram. **The Role of the Judge in Public Law Litigation**. Harvard Law Review. Vol 89, n. 7, 1976.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 7a ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015.

ELY, John Hart. **Democracy and Distrust: a theory of judicial review**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

FERRARO, Marcela Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo estrutural**. 2015. Tese (Mestrado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FISS, Owen. **Complex Enforcement: Unconstitutional Prison Conditions**. Harvard Review, v. 94. 1981.

FISS, Owen. **The civil rights injunctions**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

FISS, Owen. **The Forms of Justice**. Harvard Law Review, v. 93, n.1-58, nov. 1979.

FISS, Owen. **The Law as it could be**. New York University Press, 2003.

FISS, Owen. **Two models of adjudication**. In: DIDIER JR. Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (Org.). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: JUSPODIVM, 2008.

FLETCHER, William. **The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy**. The Yale Law Journal, v. 91, n.4, 1982.

FRUG, Gerald E. **The Judicial power of the purse**. University of Pennsylvania Law Review, v. 126, n.4 715-794, 1978.

FULLER, Lon L. **The Forms and Limits of Adjudication**. Harvard Law Review, v. 92, n. 2, p. 398, 1978.

GOUVÊA, Carlos; **Direitos Sociais contra os Pobres**. 2011. Disponível em: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/sela/SELA11_Gouvea_CV_Port_20110514.pdf Acesso em: 05 fev. 2025.

GUTIÉRREZ BELTRÁN, Andrés Mauricio. **El amparo estructural de los derechos**. Tesis doctoral inédita leída en la Universidad Autónoma de Madrid. 2016

IGREJA, Rebeca Lemos; RAMPIM, Talita Tatiana Dias. **Acesso à justiça: um debate inacabado**. Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p.191-220, jul./dez. 2021.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes – Da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

KRAMER, Larry. **The People Themselves: popular constitutionalism and Judicial Review**. Nova York: Oxford University Press, 2004.

LANDAU, David. **The Reality of Social Rghts Enforcement**. Harvard Internacional Law Journal, v. 53, n.1,2012.

LANDSBERG, Brian K. **Does Prision Reform Bring Sentencing Reform? The Congress, the Courts, and the Structural Injunction**. McGeorge Law Review, v. 46, 2014.

LIMA, Rayane Ayres. **Litígios estruturais: a necessidade de superação paradigmática em defesa dos direitos fundamentais**. 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Incidente de resolução de demandas repetitivas** [livro eletrônico]. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Código de processo civil comentado** [livro eletrônico]. 9 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MELNICK, R. Shep. **Courts and Agencies**. In MILLER, Mark C; BARNES, Jeb. (Org.) **Making Policy, Making Law: an interbranch perspective**. Washington: Georgetown University Press, 2004.

MISHKIN, Pul J. **Federal Courts as State Reformers**. Washington and Lee Law Review, v. 35, p. 949-976, 1978, *passim* e FRUG, Gerald E. The judicial Power of the purse.

NAGEL, Robert F. **Separation of Power and the Scope of Federal Equitable Remedies**. Stanford Law Review, v. 30, 1978, *passim*.

OSNA, Gustavo. **Acertando problemas complexos: o "praticalismo" e os "processos estruturais"**. Revista de Direito Administrativo, 2020.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Democracia, participação e processo**. In GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Coord.) Participação e Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo; MORAES, Daniela Marques de. **A imprescindível reforma no e do Poder Judiciário como corolários do acesso à Justiça**. In III Encontro de Internacionalização do CONPEDI Madrid Espanha. Direito Constitucional e Direitos Humanos. Vol. 1, n. 1 (2015). Pp. 114-144. Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/issue/view/297/showToc>. Acesso em: 17 jan. 2025

PICOLI, Bruno de Lima. **Processo Estrutural**. 2018. Tese (Mestrado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CÔRTEZ, Victor Augusto Passos Villani. **As medidas estruturantes e a efetividade das decisões judiciais no ordenamento jurídico brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP. v. 13, jul. 2014.

PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios Estruturais – Legitimidades democrática, procedimento e efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

POSNER, Richard. **Democracy and Distrust Revisited**. Virginia Law Review, v. 77, 1991.

QUINTAS, Fabio. “Precisamos de uma lei do processo estrutural?”. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/observatorio-constitucional/precisamos-de-uma-lei-do-processo-estrutural>> Acesso em: 05 jan. 2025.

RAMPIN, Talita. **Práticas jurídicas universitárias e acesso à justiça**. Projeto de pesquisa: Programa de Iniciação Científica, Universidade de Brasília, 2020.

RODRIGUEZ-GARAVITO, César; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: como la corte constitucional transformo el desplazamiento forzado em Colombia**. Bogotá: centros de estudio de Derecho, Justicia y Sociedad, Desjusticia, 2010.

SALGADO, Jorge. **Las desigualdades desde una perspectiva de complejidad: hacia un epistemología teórico-normativa del conflicto social**. Revista de Paz y Conflictos, Madrid, n. 2, p.44-58, 2010.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; **Eficácia dos Direitos Fundamentais : uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva constitucional**. 12^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2000.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: Uma Exploração Hermenêutica da Construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

TUSHNET, Mark. **Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law**. Princeton University Press, 2008.

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

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. Revista de Processo. Vol. 284/2018. P. 333 – 369. 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. Salvador. 2021.

VITORELLI, Edilson. **Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?** Suprema Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 1-504, jan./jun. 2024.

WALDRON, Jeremy. **A right-based critique of constitutional rights**. Oxford Journal of Legal Studies, Oxford, n. 13, 1993.

ZAGANELLI, Juliana. **A (in)justiça do poder judiciário: o obstáculo econômico do acesso à justiça e o direito social à saúde**. Revista de Direito Brasileira, São Paulo/SP, v. 15, n. 6, p. 185 – 199, set/dez. 2016. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2959>> Acesso em: 10 jan. 2025.

ZANETI JR., Hermes. **Processo Coletivo no Brasil: sucesso ou decepção?** In: Civil Procedure Review. Vol. 10, n. 2, mai-ago. Editora JusPodivm. Salvador. 2021.