



**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO  
AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL -  
PPGMADRE**

**GUILHERME RAFAEL KONNO**

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NAS DEMANDAS  
AMBIENTAIS**

Presidente Prudente - SP  
2023



**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO  
AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL -  
PPGMADRE**

**GUILHERME RAFAEL KONNO**

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NAS DEMANDAS  
AMBIENTAIS**

Dissertação apresentada a Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Oeste Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre – Área de concentração: Ciências Ambientais.

Orientador: Prof. Dr. Silas Silva Santos

341.46  
K82i

Konno, Guilherme Rafael.

A implementação do processo estrutural nas demandas ambientais / Guilherme Rafael Konno. – Presidente Prudente, 2023.

123 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional) - Universidade do Oeste Paulista – Unoeste, Presidente Prudente, SP, 2023.

Bibliografia.

Orientador: Dr. Silas Silva Santos

1. Processo Coletivo. 2. Decisões Estruturais. 3. Decisões Estruturais. 4. Negócio Jurídico Processual. 5. Litígios Complexos. I. Título.

Catálogo na Fonte: Maria Letícia Silva Vila Real – CRB 8/10699

**GUILHERME RAFAEL KONNO**

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NAS DEMANDAS  
AMBIENTAIS**

Dissertação apresentada a Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Oeste Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre – Área de concentração: Ciências Ambientais  
Concentração

Presidente Prudente, 04 de dezembro de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr Silas Silva Santos  
Universidade do Oeste Paulista – Unoeste  
Presidente Prudente - SP

---

Profa. Dra. Maíra Rodrigues Uliana  
Universidade do Oeste Paulista – Unoeste  
Presidente Prudente - SP

---

Prof. Dr. César Augusto Luiz Leonardo  
Univem – Centro Universitário Eurípedes de Marília  
Marília - SP

## **DEDICATÓRIA**

Este trabalho é dedicado a todos meus preciosos familiares e amigos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por dar-me forças para a conclusão deste trabalho, pois sem Ele não conseguiria efetuar nenhuma atividade.

Agradeço aos meus pais por me apoiarem em tudo que faço na minha vida, por nunca desistirem de mim e por terem me criado com honra e dignidade.

Aos meus familiares que sempre estiveram presentes tanto nos momentos difíceis, quanto nos momentos felizes.

Aos meus grandes amigos que obtive e mantive durante o curso, que me apoiaram para a conclusão deste trabalho.

Ao meu ilustre Orientador, por me ajudar nesta etapa tão importante da minha vida, sou muito grato por tudo.

Aos meus Examinadores, tenho um grande carinho por se comprometerem com essa importante função.

E a todos que me ajudaram de alguma forma para a concretização deste trabalho.

## RESUMO

### **A Implementação do Processo Estrutural nas Demandas Ambientais**

A gestão ambiental pelo Poder Público se dá em três esferas: o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. A gestão de maior importância é realizada pelo Executivo, ou seja, a execução das obras, fiscalização e adoção de medidas. As diretrizes impostas pela Lei Federal nem sempre são atendidas pelas Leis Estaduais e Municipais, e, com o aumento da complexidade das matérias ambientais, cada vez mais surgem litígios complexos, envolvendo diversas ciências. Tais demandas chegam ao Poder Judiciário para a solução do conflito. O que se espera do Poder Judiciário é uma resposta efetiva, que atenda os anseios ambientais, de fato trazendo justiça a questão em tela. Um dos problemas contidos nesta equação trata dos procedimentos para alcançar o direito pretendido, por intermédio dos processos coletivos, que por vezes se demonstram insuficientes e não são os instrumentos mais adequados a entrega da jurisdição pertinente aos direitos difusos, tal qual a tutela do meio ambiente. A constante evolução processual na busca de instrumentos mais efetivos a alcançar os direitos pretendidos, trouxe o processo estrutural como forma de solucionar as insuficiências procedimentais, de maneira que o processo estrutural se apresenta como uma efetiva resposta jurisdicional às demandas coletivas nas quais não se pode delimitar todos os atingidos pela ação. O caso do meio ambiente é especial em relação aos demais direitos difusos, haja vista que qualquer dano ambiental causado atinge a todos os seres vivos. Assim, pretende-se verificar a viabilidade das técnicas do processo estrutural nas demandas ambientais. A pesquisa utilizou predominantemente a bibliografia com fontes brasileiras e internacionais. A abordagem metodológica utilizada foi a qualitativa. Por fim, verifica-se nos resultados do trabalho o grande potencial dos processos estruturais na solução de demandas ambientais, auxiliando as Políticas Públicas que se encontram em estado de violação sistêmica de direitos a se reestruturar. A aplicação dos processos estruturais gera inúmeras vantagens, principalmente a colaboração processual, resultando em processos mais céleres, com maior eficácia e decisões participativas, garantindo efetivo acesso à justiça e conseqüentemente entregando maior justiça nas decisões.

**Palavras-chave:** Processo Coletivo; Decisões Estruturais; Negócio Jurídico Processual; Litígios Complexos.



## **ABSTRACT**

### **The Implementation of the Structural Process in Environmental Demands**

Environmental management by the Public Power takes place in three spheres: the Executive, Legislative and Judiciary Powers. The most important management is carried out by the Executive, which involves the execution of works, inspections, and the adoption of measures by the Executive Branch. The guidelines imposed by Federal Law are not always met by State and Municipal Laws. With the increasing complexity of environmental matters, complex litigation increasingly arises, involving various sciences. Such demands reach the Judiciary Power for the solution of the conflict. What is expected from the Judiciary is an effective response that meets environmental concerns, in fact bringing justice to the issue at hand. One of the problems within this equation pertains to the procedures needed to achieve the intended rights through collective processes, which sometimes prove to be insufficient and are not the most appropriate instruments to handle the jurisdiction pertinent to diffuse rights, such as the protection of the environment. The constant procedural evolution in the search for more effective instruments to achieve the intended rights brought the structural process as a solution to procedural insufficiencies. The structural process presents itself as an effective jurisdictional response to collective demands in which it is not possible to delimit all those affected by the action. The case of the environment is special compared to other diffuse rights, given that any environmental damage caused affects all living beings. Thus, it is intended to verify the viability of the techniques of the structural process in the environmental demands. The research predominantly used bibliography with Brazilian and international sources. The methodological approach used was qualitative. Finally, the results of the work show the great potential of structural processes in solving environmental demands, helping Public Policies that are in a state of systemic violation of rights to be restructured. The application of structural processes generates numerous advantages, especially procedural collaboration, resulting in faster processes, with greater efficiency and participatory decisions, ensuring effective access to justice and, consequently, delivering greater fairness in decisions.

**Keywords:** Class Actions; Structural Injunctions; Procedural Contract; Complex Litigation.

## LISTA DE SIGLAS

ACP	- Ação Civil Pública
ADIn	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANVISA	- Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CF	- Constituição Federal
CPC	- Código de Processo Civil
CNUMAD	- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CSN	- Companhia Siderúrgica Nacional
DPEES	- Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo
EUA	- Estados Unidos da América
FPPC	- Fórum Permanente de Processualistas Cíveis
GTA	- Grupo de Assessoramento Técnico à Execução de Sentença
MP	- Ministério Público
MPES	- Ministério Público do Estado do Espírito Santo
MPF	- Ministério Público Federal
PIS-COFINS	- Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
PVA	- Poliálcool Vinílico
STF	- Supremo Tribunal Federal
TAC	- Termo de Ajustamento de Conduta
TTAC	- Termo de Transação e Ajuste de Conduta
TRF	- Tribunal Regional Federal
TRT	- Tribunal Regional do Trabalho
UTI	- Unidade de Tratamento Intensivo

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1-</b>	A Rota da Lama – Barragens de Santarém e Fundão – MG.....	54
------------------	---	----

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2.</b>	<b>DO PROCESSO ESTRUTURAL.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>Surgimento das structural injunctions .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>Definição de litígios estruturais .....</b>	<b>18</b>
2.2.1	Alta complexidade .....	19
2.2.2	Policentria.....	20
2.2.3	Multipolaridade .....	21
<b>2.3</b>	<b>Conceituação .....</b>	<b>22</b>
<b>2.4</b>	<b>Legislação .....</b>	<b>26</b>
<b>2.5</b>	<b>Dificuldades técnicas nos problemas estruturais .....</b>	<b>29</b>
2.5.1	Inadequação do sistema Processual Civil tradicional.....	30
<b>2.6</b>	<b>O Juízo neutro e imparcial.....</b>	<b>33</b>
<b>2.7</b>	<b>Passado e futuro.....</b>	<b>37</b>
<b>2.8</b>	<b>Princípio da demanda e princípio da adstrição .....</b>	<b>41</b>
<b>2.9</b>	<b>Conclusão parcial.....</b>	<b>46</b>
<b>3.</b>	<b>A IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESO ESTRUTURAL NAS DEMANDAS AMBIENTAIS .....</b>	<b>48</b>
<b>3.1</b>	<b>Ação civil pública do carvão – Criciúma – SC .....</b>	<b>48</b>
<b>3.2</b>	<b>Caso de Mariana - Samarco – MG .....</b>	<b>52</b>
<b>3.3</b>	<b>Projeções de utilização do processo estrutural – O caso do Amianto..</b>	<b>59</b>
<b>3.4</b>	<b>Conclusão Parcial.....</b>	<b>66</b>
<b>4.</b>	<b>PROCESSO ESTRUTURAL E LITÍGIOS AMBIENTAIS: BENEFÍCIOS .....</b>	<b>68</b>
<b>4.1</b>	<b>Direito e processo .....</b>	<b>68</b>
<b>4.2</b>	<b>Participação pública.....</b>	<b>71</b>
<b>4.3</b>	<b>Acesso à Justiça.....</b>	<b>73</b>
<b>4.4</b>	<b>Conclusão parcial.....</b>	<b>76</b>
<b>5.</b>	<b>PROCESSO ESTRUTURAL E SEUS INSTRUMENTOS .....</b>	<b>77</b>
<b>5.1</b>	<b>Convenções Processuais .....</b>	<b>77</b>
5.1.1	Hipóteses.....	81
<b>5.2</b>	<b>Legitimidade, participação e representatividade.....</b>	<b>86</b>
<b>5.3</b>	<b>Pedido – princípio da adstrição.....</b>	<b>90</b>
<b>5.4</b>	<b>Provas.....</b>	<b>93</b>

5.4.1	Provas estatísticas.....	98
<b>5.5</b>	<b>Decisões no Processo Estrutural.....</b>	<b>100</b>
<b>5.6</b>	<b>Coisa julgada .....</b>	<b>106</b>
<b>5.7</b>	<b>Execução estrutural .....</b>	<b>109</b>
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>113</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>115</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As questões ambientais são relações complexas, envolvendo uma série de ciências independentes, que analisadas sob essa ótica, somam-se a fim de integrar as ciências do ambiente. Tais interações são benéficas para a formação de um olhar ambiental multidimensional, em decorrência de seus variados prismas.

Ante as divergências das múltiplas disciplinas e posicionamentos ambientais, levando em consideração questões econômicas, ecológicas e sociais distintas, surgem problemas a serem dirimidos quando não há consenso entre as diversas disciplinas.

Via de regra, as divergências advindas dos diferentes posicionamentos podem constituir as chamadas lides, que em uma rápida definição jurídica são conflitos de interesses qualificados por pretensões resistidas (Carnelutti, 1973). Tais demandas são levadas ao Poder Judiciário, que cumprirá o papel de desembargar a disputa.

O princípio da inafastabilidade da jurisdição impõe que o Poder Judiciário não pode se furtar de apreciar qualquer violação de direito. Mas nem sempre as soluções oferecidas pelo Judiciário são as mais convenientes ao caso prático, bem como a forma empregada pelo processo judicial tradicional mostra-se, em alguns casos, defasada em relação as peculiaridades das complexas ações que tratam de direito ambiental.

A discussão processual nas demandas ambientais faz-se necessária, vez que o modelo processual atual necessita de atualização para que se torne um instrumento efetivo na busca por processos mais céleres e efetivos, entregando uma tutela jurisdicional mais justa.

O Estado Democrático Socioambiental revolucionou a forma como o direito ambiental é visto, com a previsão de muitas garantias constitucionais, principalmente pelos princípios contidos no art. 224 da Constituição Federal, como o princípio do desenvolvimento sustentável, princípio da participação popular na proteção do meio ambiente, princípio do poluidor pagador e princípios da prevenção e precaução, que impactaram positivamente a percepção humana sobre o meio ambiente.

O direito material avançou de forma exponencial, mas perceptivelmente o processo não acompanhou essa evolução com a mesma velocidade. Não se trata de propor inovações ou exigir ações extraordinárias do Poder Público, mas sim de

fomentar a criação ou aprimoramento do aparato técnico disponível aos operadores do direito ao depararem com ações de grande complexidade como serão tratadas nesta dissertação.

O aprimoramento processual das demandas coletivas anseia mudanças propensas com objetivo de disponibilizar a todos maior participação pública no debate ambiental, garantir efetivo acesso à justiça e o encurtamento entre o direito material e o processo.

O trabalho se insere no ramo das ciências ambientais, com ênfase no Direito Ambiental e Processual, cuidando de técnicas procedimentais para efetivar direitos que, por muitas vezes, são tidos como árduos, complexos, distantes da realidade, porém que necessitam ser discutidos e enfrentados não de forma fictícia, mas pragmaticamente, contribuindo de fato com a alteração da realidade ambiental brasileira.

As técnicas processuais visam o aprimoramento da legitimidade, participação e legitimidade processual, flexibilização do pedido, permeiam o ônus da prova processual, as decisões e a coisa julgada.

A dissertação tem o condão de, inicialmente, analisar o sistema processual coletivo atual, em especial observando as interações do Poder Judiciário nesta equação. Em um segundo momento, após traçadas as críticas ao atual sistema processual, propõe-se uma nova visão acerca do tema, na busca por maior efetividade processual.

O texto almeja tratar da história e da evolução do processo estrutural e como ele se adequa ao ordenamento jurídico brasileiro. A hipótese aqui perseguida, pretende demonstrar que o processo estrutural se mostra como o melhor instrumento para atender às demandas ambientais complexas, policêntricas e multipolares.

A metodologia utilizada é preponderantemente bibliográfica, com o uso de pesquisa doutrinária majoritariamente brasileira, buscando fontes internacionais, quando necessário, para melhor compreensão do tema. A jurisprudência contribuiu grandemente para o enriquecimento prático da dissertação, em especial pela análise dos precusores casos de processos estruturais no Brasil.

Esta dissertação estrutura-se em quatro capítulos que tratam objetivamente do tema proposto, além da introdução à dissertação e a conclusão do autor. O capítulo primeiro traz a introdução. No capítulo segundo a análise se dá em relação aos atuais



problemas identificados nas demandas ambientais, tratando especificamente dos problemas relevantes identificados no modelo processual tradicional e como tais problemas se tornam limitadores da efetividade processual nas demandas ambientais.

O capítulo terceiro analisa de maneira pragmática as duas principais experiências brasileiras com o processo estrutural, respectivamente a ACP do Carvão de Santa Catarina e o Caso Mariana de Minas Gerais. Também analisa o caso do amianto no Brasil, hipótese em que o STF julgou inconstitucional o uso do amianto em território brasileiro, e, que se tivesse se beneficiado do processo estrutural, poderia ter alcançado uma efetividade maior que a simples declaração de inconstitucionalidade da Lei Federal que regulamentava o uso do amianto.

O capítulo quarto analisa pontualmente e de maneira exemplificativa os principais instrumentos capazes de aumentar a efetividade processual, sempre ressaltando a não taxatividade dos instrumentos abordados, considerando que todas as inflexões trazidas têm base na doutrina recente e especializada sobre o tema processos estruturais.

No capítulo quinto, o autor traz a potencial solução para os complexos problemas ambientais que a humanidade enfrenta, os chamados processos estruturais, título desta dissertação, onde será abordado seu nascedouro, seu conceito, seus impactos e benefícios ao processo coletivo ambiental.

Por fim, as conclusões que ao autor alcançou são expostas. O trabalho busca contribuir com a consciência da necessidade evolutiva processual, a fim de utilizar os processos estruturais em matéria ambiental, aumentando a efetividade processual na busca do melhor interesse ambiental para as presentes e futuras gerações.

## 2. DO PROCESSO ESTRUTURAL

Diversas são as definições de processos estruturais, considerando que não há unanimidade quanto à extensão, abrangência e até mesmo se o termo processo estrutural é correto para definir esta teoria jurídica, por essa razão, passa-se a apresentar os pontos convergentes entre a doutrina especializada, focando nos benefícios trazidos pelos processos estruturais nas demandas ambientais. Por essas noções já postas pela doutrina atual, iniciando pela história dos processos estruturais, passar-se-á demonstrar seu surgimento e suas características:

### 2.1 Surgimento das *structural injunctions*

As chamadas *structural injunctions* tiveram seu nascedouro na decisão da Suprema Corte Americana em 1954, no caso *Brown vs Board of Education of Topeka*; naquela oportunidade discutiu-se o problema da segregação racial Norte Americana nas escolas públicas, atacando a tese *separate but equal*, da qual houve declaração de inconstitucionalidade da segregação, por votação unânime dos *Justices*.

Linda Brown, estudante negra que residia a sete quadras de uma escola destinada às pessoas brancas, precisava se deslocar diariamente via ônibus para a escola dirigida apenas para pessoas negras, o que causou indignação em seus pais, que conjuntamente a outras treze famílias, suscitaram a inconstitucionalidade da tese “separados, mas iguais” (Puga, 2017).

No *case*, verificou-se que somente a declaração de inconstitucionalidade pela Suprema Corte era insuficiente para alterar o cenário fático. A Suprema Corte Norte Americana autorizou que medidas posteriores ao julgamento fossem implementadas, delegando aos demais Tribunais inferiores a autoridade de determinar atos adicionais, formando uma estratégia de implementação para reforma estrutural naquela cultura, denominadas de *structural injunctions*.

Pinto (2018, p. 56) informa que:

Este conhecido caso foi o primeiro em que a Suprema Corte norte-americana conferiu vigência a valores constitucionais não atendidos adequadamente pelas políticas públicas praticadas pelos órgãos executivos estaduais daquele país. Isso inaugurou uma nova era da jurisdição que, mais tarde, foi cunhada pelo termo ativismo judicial

Providências como a extinção de banheiros, bebedouros de água separados entre brancos e negros, miscigenação nas escolas e no transporte coletivo, foram algumas das medidas tomadas pelo sistema Norte Americano para tornar a decisão judicial efetiva. Tais ações permitiram a implementação da execução estrutural em cada uma das localidades, respeitando suas especificidades, tornando-as mais efetivas.

Em 1960, um dos mais emblemáticos episódios que marcaram o fim da segregação racial naquele País foi registrado: a ida de Ruby Bridges para a escola, menina negra de 6 anos de idade. Foi a primeira aluna negra a frequentar uma escola para brancos nos Estados Unidos, tradicional Escola Primária Caucasiana William Frantz, na cidade de Nova Orleans em Louisiana – EUA (Coles, 2010).

A partir desse caso, observou-se que alguns tipos de demandas coletivas não suportam apenas respostas binárias do poder judiciário, exigindo uma reestruturação da situação fática, seja ela pública ou privada, em decorrência de uma violação sistêmica de Direitos.

Sobre o tema, Arenhart (2013, p. 4) disserta:

Obviamente, a questão da segregação racial nos Estados Unidos não foi eliminada nem com essas, nem com outras decisões judiciais. Todavia, a forma utilizada nesse julgamento permitiu a construção das bases para a ideia das *structural injunctions*, como um instrumento mais maleável – e, até mesmo, dialogado – de solução das controvérsias. A partir do desenvolvimento dessa noção, vários provimentos estruturais têm sido usados pelos tribunais norte-americanos

Com os reflexos da *structural injunctions* surgiu a noção básica dos processos estruturais, conferindo novos contornos a ordem constitucional e aos processos coletivos, que ainda constantemente evoluem para adequar-se aos sistemas processuais modernos.

## 2.2 Definição de litígios estruturais

Inúmeras são as definições para os litígios/processos estruturais, mostrando-se necessário explorar as diversas acepções trazidas pela doutrina especializada. Para Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020), os processos estruturais são marcados pela i) alta complexidade, ii) policentria e iii) multipolaridade, caracterizados por um

estado de desconformidade estrutural, necessitando de reestruturação em seu cerne. Esta teoria é endossada por Galdino (2020), Violin (2019) e Vitorelli (2020a).

Portanto, para definir os processos estruturais, é necessário traçar considerações sobre os três pontos supramencionados, a fim de trazer maiores elementos para compreensão das características basilares dos litígios estruturais:

### 2.2.1 Alta complexidade

Atienza (2003, p. 84) define: “Os casos difíceis por definição, são aqueles com relação aos quais a opinião pública (esclarecida ou não) está dividida de maneira tal que não é possível tomar uma decisão capaz de satisfazer a uns e a outros.”

A complexidade, ou *hard cases* se demonstram pelas diversas formas de resolução do mesmo problema como são descritos por Dworkin (*apud* Sampaio Neto; Andrade; Rusch, 2008, p. 3787):

O significado que se atribui a ela é o mesmo conferido por Ronald Dworkin, ou seja, serve para identificar os casos concretos de difícil solução, basicamente, por três motivos: 1. porque nenhuma “regra” apresenta solução para o caso; 2. porque o intérprete se depara com normas de caráter aberto, as quais precisam ser preenchidas de conteúdo em razão de sua imprecisão de sentido imediato e requerem um maior esforço interpretativo por parte do juiz; 3. pelo fato de serem aplicáveis a esses casos, ao mesmo tempo, vários princípios (Dworkin *apud* Sampaio Neto; Andrade; Rusch, 2008, p. 3787).

Talvez o maior exemplo de complexidade seja o caso da autorização ou não do aborto, neste caso, verifica-se um imenso desconforto entre os julgadores e a população, onde jamais haverá um consenso de opiniões entre o que é o mais justo nesse caso.

Demandas ambientais tendem a serem naturalmente complexas, Vitorelli (2020a) exemplifica com a problemática da despoluição de um rio, considerando todas as peculiaridades do caso, os danos ambientais advindos da ação humana e inúmeras formas de obter o resultado final. No mesmo sentido, Vitorelli (2016) ensina que litígio complexo não discute a tese jurídica ou situações de fato, mas sim o embate entre múltiplos interesses sociais que possuem relevância, devendo ser tutelados:

Trata-se daquelas situações em que o litígio decorrente da lesão afeta diretamente os interesses de diversas pessoas ou segmentos sociais, mas essas pessoas não compõem uma comunidade, não têm a mesma

perspectiva social e não serão atingidas, na mesma medida, pelo resultado do litígio, o que faz com que suas visões acerca de seu resultado desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas. Essas situações dão ensejo a conflitos mutáveis, multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio. Exemplifique-se com os conflitos decorrentes da instalação de uma usina hidrelétrica. Se, no início do processo de licenciamento, são discutidos os impactos prospectivos da instalação do empreendimento, em seu aspecto social e ambiental, a fase de obras já muda o cenário da localidade, com a vinda de grandes contingentes de trabalhadores que alteram a dinâmica social. Os problemas passam a ser outros, muitas vezes, imprevistos, e os grupos atingidos já não são os mesmos que eram no primeiro momento, em que se decidiam os contornos do projeto. Na seara ambiental, altera-se o curso ou o fluxo das águas do rio, bloqueando-se estradas e separando comunidades antes vizinhas. Pessoas são deslocadas. No meio ambiente natural, a fauna e a flora sofrem impactos expressivos. Com o fim das obras, toda a dinâmica se altera novamente. Muitos trabalhadores que vieram, se vão. Outros permanecem. As pessoas deslocadas formam novos bairros e povoações, que exigem a implementação de novos serviços públicos. Apenas em razão da realização de uma obra, o meio ambiente natural e a dinâmica social se alteram de tal maneira que a sociedade que existia naquele local adquire feições totalmente distintas da que existia originalmente (Vitorelli, 2016, p. 521).

A alta complexidade é elemento necessário para que se vislumbre um litígio estrutural, considerando as variadas formas de resolver a pendenga; a evolução tecnológica e científica contribui com o aumento de possíveis soluções para o problema, o que resulta, de forma positiva no aumento da complexidade das causas ambientais.

### 2.2.2 Policentria

Litígios policêntricos são aqueles em que há interesses convergentes e divergentes ao mesmo tempo, denominados interesses interdependentes. Estes interesses interdependentes geram um choque de pretensões, colocando, via de regra, direitos constitucionais em contraposição.

Definições clássicas foram dadas por Vincent Ostrom, Charles Tiebout e Robert Warren, em 1961 *apud* Violin (2019, p. 48) definiram policentrismo como: “muitos centros de decisão formalmente independentes uns dos outros”, o que pode ser entendido como uma gama de possibilidades de solução para problemas contrapostos.

Ainda Violin (2019) analisa o caso *Brown vs Board of Education of Topeka*, indicando a presença de característica policêntricas naquela demanda:

*Brown I* continha elementos policêntricos. Tratava-se de uma demanda em que dois direitos constitucionais estavam em contraposição. De um lado, o direito à igualdade, segundo o qual a segregação racial seria inerentemente desigual, ainda que a qualidade de educação fosse a mesma em escolas brancas e em escolas negras. De outro, o direito à autodeterminação individual, que proibiria o poder público de impor a convivência de brancos e negros "em termos insatisfatórios para ambos" (Violin, 2019, p. 71).

Casos como *Brown* demandam a análise de inúmeras variáveis, que por vezes, seriam impossíveis de prever caso postura "A" ou "B" seja adotada. Portanto a reestruturação de políticas públicas que impactam diretamente o dia a dia da sociedade é, além de tarefa complexa, também policêntrica.

Fuller (1978) exemplifica a policêntrica com uma teia de aranha, onde a movimentação de qualquer um dos fios gera efeitos reflexos em toda a teia, considerando ainda a intensidade desta movimentação, que quanto mais forte, também terá resposta igualmente intensa.

A policentria é marca dos litígios estruturais, onde se observam pontos sensíveis a soluções imprecisas, que podem gerar reflexos indesejáveis. Interesses constitucionais em conflito são colocados em xeque e demandam soluções minuciosamente estudadas.

### 2.2.3 Multipolaridade

A multipolaridade está ligada a ideia da legitimidade e pluralidade de posições dentro do processo; considerando que há uma infinidade de legitimados para propor a demanda, a multipolaridade contrapõe o tradicional conceito de bipolaridade, afastando o tradicionalismo processual em decorrência desta trindade (complexidade, policentria e multipolaridade).

A multipolaridade se perfaz com a fluidez no surgimento de legitimados durante toda existência do litígio, que ocasiona a multiplicidade de interesses, afastando-se do tradicional modelo de antagonismo processual, com polos bipolares bem definidos (Arenhart, 2017a).

Arenhart (2017b, p. 447) arremata informando que:

Processos de caráter estrutural normalmente serão compostos de vários polos – integrados, às vezes, por sujeitos que apresentam seus próprios

interesses, e outras vezes, por partes que representam interesses de grupos ou metaindividuais. Esta multipolaridade, porém, não deve ser estranhada, já que é algo inerente nesse tipo de conflito (Arenhart, 2017a, p. 447).

A representação e participação em processos desta natureza pode se tornar problemática dada a amplitude da multipolaridade. Direitos difusos, como o Direito ambiental devem gozar de participação alargada, autorizando os jurisdicionados a tornar-se parte do debate público ambiental, participando quando necessário, em demandas desta magnitude.

### **2.3 Conceituação**

Traçadas as primeiras linhas, os três pontos encontram-se intimamente ligados para que se identifique um processo estrutural, que quando identificados conjuntamente em um litígio, provavelmente se trata de um litígio estrutural, demandando uma resposta reestruturante para solução da demanda.

Estes pontos podem ser encontrados em problemas recorrentes junto ao Poder Judiciário, inclusive indicados pela doutrina (Tosta; Marçal, 2019) como litígios onde se tem apenas a ilusão de solução ou solução individual a conta-gotas, como por exemplo: i) a judicialização individual requerendo vagas em creches ii) judicialização individual buscando obrigação de fazer para prestação de remédios e cirurgias iii) judicialização individual demandando a prestação gratuita de transporte público.

Naturalmente se conclui que a judicialização individual massificada não gera qualquer tipo de solução para o problema, mas ocasiona o agravamento do problema, uma vez que tais políticas públicas, objeto de gestão do Poder Executivo, acabam por ter soluções paliativas pelo Poder Judiciário.

Considerando os três pontos acima elencados, após a identificação dos litígios estruturais, a solução para tais problemas devem ser depuradas via processos estruturais, que inicialmente necessitam de conceituação.

Vitorelli (2020b, p. 60) conceitua que:

o processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural"[...] 1) a apreensão das

características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesse sejam ouvidos em respeito ao caráter policêntrico do litígio; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, em um documento ou a partir de diversos acordos ou ordens judiciais, 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 a sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos iniciais 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 (Vitorelli, 2020b, p. 60).

Extraí-se desta definição, que o processo estrutural é sempre um processo coletivo, que analisa a situação fática passada, identifica as violações de direitos indesejadas, impõe um conjunto de medidas para solucionar os erros pretéritos, e, prospectivamente evita a ocorrência futura destas falhas e de seus reflexos.

Importante salientar que são inúmeras os termos utilizados para denominar o mesmo instituto, como litígios estruturais, medidas estruturais, execuções estruturais, reformas estruturais, provimentos estruturais, são todos termos análogos em sua concepção ampla. Neste diapasão, dispõe Galdino (2020, p. 35-38):

Opção pelo estudo do conceito de processo estrutural, e não de decisão, medida, execução, provimento e litígio estrutural: o adjetivo “estrutural” ou “estruturante” é diversamente aplicado: *injuction*, medida, execução, reforma, litígio, ações, provimentos são exemplos de expressões que recebem o adjetivo estrutural. Tais expressões invariavelmente se relacionam, ainda que em sentido amplo com o conceito de processo estrutural. Tratando-se de conceito fundamental primário da Teoria Geral do Processo, o conceito de processo é, então, articulador dos demais conceitos jurídicos fundamentais do seu campo de atuação, tal circunstancia justifica a opção por buscar a conceituação de processo estrutural, como modo de compreender também os demais conceitos adjetivados de estrutural ou estruturante relacionado ao tema (Galdino, 2020, p. 35-38).

A doutrina adotou em sua maioria o termo processo estrutural para abranger todas essas definições de forma ampla. Englobando todos os termos supramencionados o processo estrutural abarca uma variedade de procedimentos.

Vitorelli (2020a) informa que definir o processo estrutural é uma tarefa necessária, apesar de não ser fácil, seccionando a conceituação em três partes, a primeira define sobre o que tratam os processos estruturais, a segunda trata como a implementação do processo estruturante atua pela via judicial e, por derradeiro,



informa as consequências da decisão estruturante e seus efeitos nas instituições públicas e privadas, sustentando que é a forma mais adequada de se identificar um processo estrutural.

Didier Jr. (2020), define em poucas palavras, que a decisão estrutural é aquela que pretende implantar uma reforma estrutural num ente público para realizar determinada política pública.

Já Arenhart (2015) contribui ensinando que a objetivação dos processos estruturais nada mais é que a substancial alteração para o futuro de determinada prática de uma instituição, envolvendo valores amplos, com vários interesses concorrentes em jogo.

A Corte Colombiana, no julgamento que declarou *El estado de cosas inconstitucionales*, a partir da decisão SU-559, de 6 de novembro de 1997, criou alguns parâmetros para delimitar quais demandas devem ser consideradas estruturais: i. deve haver violação sistêmica de Direitos Fundamentais; ii omissão reiterada do Estado no cumprimento de suas obrigações e garantia de direitos fundamentais; iii. adoção de práticas institucionais de incorporação de ações de tutela para garantir o direito pretendido; iv. a falta de leis, ação administrativa e pressupostos necessários para evitar a vulnerabilidade dos direitos. v. problema social que envolva a intervenção de diversas entidades, requerendo a adoção de um complexo conjunto de ações; vi. Se todas os atingidos pelo problema estrutural demandarem o judiciário, causará um congestionamento judicial (Meza;Lyons; Monterroza, 2011).

A teoria afasta a imposição de soluções simplistas para as demandas complexas, neste caso, a resposta judicial com a participação de diversos órgãos e entes públicos deverá ser igualmente complexa, sob pena do processo coletivo não atender adequadamente ao litígio quando não houver respostas compatíveis ao nível de complexidade.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso (Barroso, 2012) constantemente cita H. L. Mencken em seus julgados na Suprema Corte brasileira, como na Questão de Ordem Na Ação Penal 937, Rio De Janeiro de 03 de maio de 2018, aduzindo que: "Para todo problema complexo, existe sempre uma solução simples, elegante e completamente errada."

O processo estrutural ataca a causa do problema para que se solucione o problema do núcleo para fora, em seu cerne, reestruturando o funcionamento daquela

Política Pública, o que demanda profundas reflexões para que se atinja a igual o grau de profundidade necessário para a decisão.

Nesta toada, a interessante ideia de flexibilização processual vem ao encontro com a constante evolução do Direito Processual. O Código de Processo Civil de 2015 trouxe algumas novidades em relação ao Código revogado, apesar não serem previsões inéditas, acrescentou-se possibilidades de flexibilizações processuais interessantes, como por exemplo a cláusula geral de negociação processual e os poderes atípicos do juiz.

O processo estrutural pode se iniciar estrutural, com a identificação do litígio estrutural, posteriormente com a propositura de uma demanda estrutural, adotando medidas estruturais ao longo do feito e finalmente promovendo a execução estrutural do que se determinou no processo de conhecimento.

Um processo estrutural também pode ser fracionado, adotando apenas medidas estruturais ao longo de um processo coletivo comum, ou apenas iniciando uma execução estrutural após a resolução do mérito do litígio, assim, mesmo que fracionado, não deixa de ser um processo estrutural.

Todas essas noções e definições agrupadas nos levam à seguinte conclusão: os processos estruturais não cabem na mesma forma designada aos processos tradicionais, e por não caber nesta forma, necessitam de adequação procedimental para poder se desenvolver.

Importante mencionar que alguns dos estudiosos do tema, como Fredie Didier Jr (2020), por muitas vezes se refere aos processos estruturais, como processo pragmático; pragmático porque este processo é pautado pela realidade, seu foco busca o pragmatismo processual em detrimento da exacerbada preocupação com as regras processuais impostas.

Cabe aqui uma metáfora para bem exemplificar a questão: imagine que cada processo seja a um bolo que precisa ser assado na forma correta para atingir o tamanho e formato ideal. A forma do processo tradicional é padronizada, servindo para processos mais simples, onde a forma do bolo será preenchida com a massa de forma padrão. No caso dos processos estruturais, a consistência da massa, o fermento utilizado, a forma e o tamanho do bolo são variáveis, por isso, é impossível padronizar as formas de bolo dos processos estruturais, pois cada um dos bolos que serão assados demandará uma forma com características específicas.

## 2.4 Legislação

Feitas as considerações necessárias acerca dos processos estruturais, passa-se a analisar a (in)existência da legislação acerca do processo estrutural no Brasil.

Em 2014, após rodadas de estudos, houve a propositura do projeto de lei PL 8058/2014, gestado por Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe na Escola Paulista de Processo e na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (USP).

A justificativa contida no projeto de lei foi a necessidade de fixação de parâmetros seguros para os juízes e as partes conjuntamente possam criar um novo processo de natureza dialogal e colaborativa, atuando na jurisdição dos conflitos de ordem pública.

O texto foi apresentado pelo Deputado Paulo Teixeira em 04 de novembro de 2014, mas foi arquivado em 2015. Atualmente o projeto foi desarquivado, em fevereiro de 2019 para eventuais emendas, no entanto, até fevereiro de 2021 encontra-se paralisado na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados sem receber nenhuma emenda<sup>1</sup>.

Já em 2018, a Lei nº 13.655/2018 que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, nascida do Projeto de Lei 7448/2017, especificamente nos art. 20 a 22, incluindo a seguinte redação:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo **deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais**, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos." (grifo nosso)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as

---

<sup>1</sup> Projeto de Lei N.º 8.058, DE 2014.

Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758> acesso em 20 jan. 2021.

circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.”

O destaque desta modificação legislativa encontra-se no parágrafo único do art. 21, admitindo ao Poder Público conduzir o procedimento de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, o que pode aumentar flexibilização procedimental conforme as necessidades do processado.

Ainda pouco explorada, esta disposição preocupa-se com a forma de atuação estatal e os efeitos práticos das decisões tomadas pelo Poder Público, que por muitas vezes toma decisões sem a menor preocupação com a realidade fática das situações já consolidadas, prejudicando cenários igualmente consolidados.

Neste contexto, o consequencialismo das decisões é a palavra de ordem; um exemplo interessante são as decisões que interferem diretamente em grandes empresas que, se encerradas as atividades, causariam efeitos práticos impactantes na sociedade, referenciando os casos da Samarco, Vale do Rio Doce, JBS Friboi, todos amplamente conhecidos.

Todos esses casos são considerados “*too big to fail*”, considerando que a quebra e declaração de falência da empresa em razão de um acidente ambiental (no exemplo da Samarco) ou mesmo em decorrência de corrupção e desvio de dinheiro público (JBS Friboi e Odebrecht) ocasionariam reflexos incomensuráveis ao equilíbrio socioeconômico do País, conforme explanado por Osna (2017).

Não só no âmbito econômico, a preocupação com tais decisões podem gerar efeitos perversos nas políticas públicas, a exemplo da saúde brasileira; decisões que não levem em consideração a realidade da saúde pública, fundamentadas genericamente, acarretaram consequências desastrosas neste tipo de gestão pública.

Daí surge a necessidade de utilização dos processos estruturais lastreados pelos artigos supramencionados, garantindo a adoção de medidas adequadas ao caso concreto.

Portanto, o pragmatismo na atuação do Poder Público destacado, e, segundo as palavras de Eduardo Jordão (2018), significa o “fim do romance e o reforço do

pragmatismo no direito público brasileiro”, considerando o art. 22 da LINDB um pedido de empatia com o gestor público.

Já o Código de Processo Civil de 2015, em seu art. 190, autoriza a flexibilização procedimental com a chamada cláusula de negociação processual, que vale ser mencionada. As negociações processuais serão abordadas em tópico específico.

Tal cláusula autoriza as partes e o juiz a entabularem negócios processuais quando o processo admitir autocomposição, ajustando o procedimento às especificidades da causa convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo, o que de suma importância num processo estrutural.

A conclusão que se chega é que a reforma a trazida pela Lei nº 13.655/2018 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro conjugada com a cláusula de negociação processual disposta no CPC, reforçam a teoria do processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro.

Atualmente não há uma legislação que trate essencialmente dos processos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro, o sistema supre a sustenta a falta de legislação específica sobre o tema e as interpretações sobre o processo estrutural no ordenamento.

Extraí-se do atual ordenamento jurídico, especificamente da Constituição Federal e do Código de Processo Civil algumas cláusulas gerais que são dispositivo ensejadores da teoria do processo e estrutural, como o próprio devido processo legal com previsão no artigo 5º inciso LIV. Nos dispositivos infraconstitucionais encontram-se diversas previsões, como a já mencionada cláusula geral de negociação processual, art. 190 CPC, o poder geral de cautela do juízo, art. 301 CPC, a cláusula geral de promoção pelo Estado da autocomposição, art. 3º e parágrafos, cláusulas gerais executivas, art. 139, IV, art. 297 e art. 536, §1º CPC (Pinto, 2018).

Todos esses dispositivos são suficientemente aptos a oferecer um conglomerado de técnicas processuais hábeis a suprir o déficit processual no caso dos litígios estruturais complexos.

## 2.5 Dificuldades técnicas nos problemas estruturais

O Direito é uma das ciências humanas aplicadas, diretamente ligado as interações humanas, interações estas que tem se tornado cada vez mais complexas, envolvendo diversas disciplinas, restando a missão de regular tais interações pela ciência do Direito.

Tudo está em constante movimento, o tempo, a política, as pessoas, e não diferentemente: as ciências. Todos os saberes estão em permanente evolução; o Direito, particularmente, é marcado por uma dinamicidade única, porque guarda a missão de acompanhar as interações humanas e seus processos evolutivos (Bittar, 2019).

A concepção do Direito como hoje é posta, difere-se das antigas definições. O Direito atualmente, apesar de somente se configurar como é hoje em decorrência das experiências passadas, não é o mesmo que o regramento Romano, da Lei das XII tábuas, do Império Colonial Português, da Constituição brasileira de 1934 e nem mesmo da precedente Constituição do regime militar de 1967 e nem permanecerá imutável no futuro.

É possível afirmar que tais interações, apesar de conteúdo complexo, possuem processo de simples compreensão: ocorre o fato social, se fato é entendido como relevante, é regulado pelo Direito. Aqui cabe a antiga lição *ubi jus, ibi societas* (onde há sociedade, aí há direito) (Reale, 2002, p. 2). Reale (2002) sustenta que o Direito não pode subsistir fora da sociedade, pois é concebido dentro dela.

Diante de tamanha evolução humana e da complexidade das suas interações, a humanidade concebeu que o planeta Terra não goza de recursos naturais infinitos e assim passou a regular as questões ambientais, considerada pela doutrina como pertencentes a terceira geração de direitos, ligados aos direitos transindividuais, atingindo uma coletividade indeterminada de pessoas.

Além do Direito regular as questões materiais, como o meio ambiente, a ciência jurídica igualmente detém como uma de suas principais missões de descrever o percurso para atingir o Direito almejado, por intermédio de um concatenado de procedimentos previstos em lei, que devem ser seguidos por aqueles que pretendem demandar judicialmente a tutela de seu direito (Carnelutti; Santís Melendo, 1997).

Assim como a ciência do Direito exige constante observação e acompanhamento de suas interações, é imprescindível que o Direito ofereça um arcabouço de instrumentos aptos a entregar uma experiência satisfatória dentro do processo judicial.

Não oferecer instrumentos capazes de atender convenientemente as demandas do direito material ou simplesmente negligenciar os procedimentos que compõem este concatenado de atos jurídicos a fim de alcançar o direito, ofende frontalmente os Direitos Fundamentais e o Estado de Direito, em especial o princípio da efetividade processual corolário do princípio do devido processo legal.

Nesta toada passa-se a apresentar os principais problemas identificados no modelo processual tradicional em relação aos problemas estruturais

#### 2.5.1 Inadequação do sistema Processual Civil tradicional

O modelo processual tradicional era pautado pelo publicismo processual, classificado como um ramo do Direito Público; isto porque as regras que compõe o Direito Processual são comumente normas cogentes, rígidas, inflexíveis, criadas com a finalidade de privilegiar a segurança jurídica.

O antigo Código Processual Civil de 1973 continha apenas em hipóteses taxativas, elencando quais os casos as partes poderiam convencionar acerca do procedimento, como por exemplo na dilação de prazos.

Os instrumentos disponíveis para demandas não complexas<sup>2</sup>, de maneira geral, são satisfatórios para atender este tipo de ação judicial. Causas corriqueiras que exigem padronização de julgamento, demandam respostas binárias e previsíveis; nestes casos, as repostas são adequadas e suficientes, como no caso da constituição e cobrança de um débito (Arenhart, 2019a).

Desta forma o Magistrado deve se ater ao princípio da adstrição. Entende-se por princípio da adstrição ou da congruência, a necessidade de o Juiz decidir dentro dos limites fixados pelas partes, ou seja, não pode julgar além dos pedidos formulados pelas partes, deferindo ou indeferindo seus requerimentos, sob pena de extrapolar os limites objetivos da demanda perseguida.

---

<sup>2</sup> Autor deste estudo não se refere a demandas de baixa complexidade conforme dispõe a Lei 9099/95; Demandas não complexas, neste caso, são aquelas de natureza corriqueira que tramitam diariamente junto ao Poder Judiciário.

Mas nem sempre o modelo processual tradicional atende todas as necessidades processuais durante a busca pelo direito pretendido; muitas vezes o procedimento é um limitador do direito material. Percebendo esta falha, Chiovenda (1965, p. 74) alertava:

Não existe, pois, um processo convencional, quer dizer, ao juiz e às partes não é permitido governar arbitrariamente o processo; mas em certos casos é livre às partes desatenderem a uma norma processual, já por acordo expresso ou tácito, já deixando de assinalar-lhe a inobservância. Se as partes gozam ou não dessa liberdade, deve ressaltar dos termos expressos da lei ou do escopo da norma determinada: na dúvida, as normas processuais devem reputar-se cogentes.

Nesta toada, Dinamarco (2003, p. 33) sustenta que “o processo que nos serve hoje há de ser o espelho e salvaguarda dos valores individuais e coletivos que a ordem constitucional vigente entende de cultivar.”

A afirmação não poderia estar mais correta, afinal o processo tem como seu objetivo imediato servir como instrumento útil e capaz de suprir as necessidades das partes para alcançar o direito pretendido, caso contrário, o processo é eminentemente insuficiente; sendo insuficiente, sua ineficácia o torna imprestável (Theodoro Junior, 2015).

Se o próprio procedimento de busca ao direito material se tornar obstáculo a efetivação do direito pretendido, não resguardando a *mens legis* da ordem constitucional, especificamente sobre o princípio da eficiência contido art. 37 da Constituição Federal e art. 8º, do NCPC 2015, é completamente ineficaz, necessitando de reparo em seu âmago, haja vista que lhe escapa a sua função primordial.

A eficiência aqui mencionada trata-se da eficiência quantitativa e qualitativa, aquela que se preocupa com a qualidade das decisões judiciais, para que sejam justas e equânimes, respeitando a celeridade e economia processual (CUNHA, 2014).

Tal crítica é sustentada pelo ensinamento de Didier Jr (2013, p. 433):

O processo, para ser devido, há de ser eficiente. O princípio da eficiência, aplicado ao processo, é um dos corolários da cláusula geral do devido processo legal. Realmente, é difícil conceber como devido um processo ineficiente



No entanto, o processo civil não serve apenas o objetivo imediato, mas também garantir as partes um processo justo, uma experiência judicial célere e que garanta a todos o efetivo acesso à justiça (Theodoro Junior, 2015).

Em decorrência desta problemática, o legislador, de maneira progressiva, pretende substituir o modelo publicista pelo cooperativo, intenção do Código de Processo Civil de 2015, garantindo maior participação dos litigantes na condução processual, de forma expressa privilegiando a autonomia da vontade em detrimento da rigidez processual.

A população leiga para o Direito desfruta de informações mais velozes com auxílio da tecnologia, o que aumenta a participação popular na conformação do Direito de forma democrática, garantindo ao indivíduo participação, direta ou indireta, por meio de seus representantes, na conformação do Estado Democrático de Direito.

O Direito Material é amplamente discutido por toda sociedade, seja pelos operadores do Direito, seja pelo Legislativo, Executivo, Judiciário, ou seja, pela sociedade civil em geral.

Quanto ao direito processual, por não tratar de matéria afeita ao homem médio, resta a elaboração, análise e utilização aos operadores do Direito e ao legislador. Por serem os juristas os detentores do conhecimento procedimental sobre o Direito, corriqueiramente a matéria é negligenciada pelo legislador, pois a influência exercida por esta restrita classe de profissionais é incomparavelmente menor que a maciça pressão popular.

Infelizmente o modelo tradicional de resolução de conflitos de direitos difusos e coletivos é manifestamente insuficiente para atender as controvérsias levadas ao crivo do Poder Judiciário para que ali se tenha uma solução.

A nova conformação de direitos materiais que surgiu pelo decorrer dos anos exige que o processo evolua equitativamente, portanto, com a evolução social, surgem novos conflitos, resultando em uma nova conformação de direitos materiais, demandando uma nova gama de instrumentos processuais para resolução efetiva destes conflitos.

O Poder Judiciário se encontra diante de um impasse, considerando que o Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição impõe que o Judiciário não pode se furtar da apreciar qualquer violação de direito, mas nem sempre as soluções oferecidas pelo Judiciário são as mais convenientes ao caso prático.

Conforme exposto anteriormente, em determinados casos, o modelo atual pode até atender de forma adequada alguns processos individuais, que demandam respostas binárias e que exigem segurança e previsibilidade das decisões para casos análogos.

Certamente não é o caso das demandas ambientais, principalmente pela sua característica casuística, podendo-se afirmar que cada um dos casos terá particularidades e peculiaridades imprevisíveis, tornando-o único, conseqüentemente exigindo que o julgador ofereça respostas igualmente apropriadas à complexidade dos casos, jamais admitindo que a entrega da jurisdição se limite a respostas simplistas. (Pinho; Alves, 2016).

Em diversas matérias, há a eleição do instrumento equivocado para a resolução dos problemas ambientais complexos. Verifica-se, portanto, que o modelo tradicional, de matriz processual clássica apresenta barreiras que impedem a implementação de um novo modelo processual mais flexível aos processos coletivos, dos quais passaremos a tratar de forma objetiva.

## **2.60 Juízo neutro e imparcial**

A confusão entre imparcialidade e neutralidade merece esclarecimentos iniciais. A discussão se pauta quanto os limites de atuação do juiz na conformação do processo; o ultrapassado entendimento impunha que o julgador adotasse uma postura de neutralidade ou imparcial, apenas decidindo as questões jurídicas que são levadas pelas partes para que ele decida, demonstrando-se indiferente, ignorando as nuances da demanda posta.

De outra banda, o entendimento mais moderno e predominante na doutrina aduz que neutralidade e imparcialidade são coisas distintas, como sustentando por Cândido Dinamarco, Antônio Cintra e Ada Pellegrini Grinover (Dinamarco; Cintra; Grinover, 2012). Para esta teoria, a inércia do julgador que responde somente a requerimentos das partes faz com o que o processo se torne um ambiente longe da busca pela justiça, onde o juiz somente defere ou indefere os pedidos.

Portanto, é de suma importância atentar que a neutralidade se distingue do princípio da imparcialidade, considerando que a imparcialidade, deve ser observada sempre, devendo o magistrado colocar-se em posição equidistante entre as partes e

jamais agir para privilegiar uma das partes em detrimento da outra. Neste sentido Dinamarco, Cintra e Grinover (2012, p. 58):

O juiz coloca-se entre as partes e acima delas: esta é a primeira condição para que possa exercer sua função dentro do processo. A imparcialidade do juiz é pressuposto para que a relação processual se instaure validamente. É nesse sentido que se diz que o órgão jurisdicional deve ser subjetivamente capaz.[...] O juiz, por força de seu dever de imparcialidade, coloca-se entre as partes, mas equidistante delas: ouvindo uma, não pode deixar de ouvir a outra; somente assim se dará a ambas a possibilidade de expor suas razões, de apresentar suas provas, de influir sobre o convencimento do juiz. Somente pela soma da parcialidade das partes (uma representando a tese e a outra, a antítese) o juiz pode corporificar a síntese, em um processo dialético. É por isso que foi dito que as partes, em relação ao juiz, não têm papel de antagonistas, mas sim de “colaboradores necessários”: cada uma dos contendores age no processo tendo em vista o próprio interesse, mas a ação combinada dos dois serve à justiça na eliminação do conflito ou controvérsia que os envolve.

FISS (2017) disserta sobre a questão exemplificando com uma disputa entre vizinhos, que para resolver questões relativas aos limites de suas propriedades, buscam um terceiro imparcial. O Juiz neste caso é o terceiro imparcial, distante dos fatos e não servindo a vontades das partes, mas especialmente designado para resolver a questão com a imparcialidade de um terceiro não envolvido no litígio.

A imparcialidade está ligada a noção de Jurisdição e ao princípio do juiz natural, e, não sendo respeitada, ofende as garantias processuais mais básicas, gerando uma mácula insanável no processo, conseqüentemente gerando a nulidade processual.

A neutralidade se distingue da imparcialidade por uma razão simples; aquele que é neutro se afasta de qualquer forma de convencimento, quaisquer emoções, crenças, ideologias, o que se traduziria numa mecanização do julgador, aplicando ao processo o direito de forma totalmente rígida, o que é denominado de formalismo puro (Ávila, 2011).

Pamplona Filho (2011) em sua obra “Reflexões filosóficas sobre a neutralidade e imparcialidade no ato de julgar” define a neutralidade como um mito inatingível sob o ponto de vista jurídico-político, reconhecendo que o julgador tem convencimentos próprios, pontos de vista próprios e seu livre convencimento motivado garantido pelo ordem constitucional; a distinção posta que deve ser ressaltada é que o julgador, mesmo com seu ideário já formulado, só poderá

externalizá-lo em momento oportuno, ou seja, quando de fato for decidir a questão após toda a conformação do processo, respeitando todo o devido processo legal.

A busca pela neutralidade, portanto, é um dos grandes limitadores para a efetividade dos processos coletivos. A exigência de um magistrado neutro que apenas se limita a aceitar ou rejeitar pedidos não se distingue da conformação do Judiciário Francês após a Revolução Francesa de 1789: o *juge bouche de la loi* conforme entendimento de Montesquieu (2000, p. 175), que ensinava naquela época: “Mas os juízes da nação são apenas, como já dissemos, a boca que pronuncia as palavras da lei; são seres inanimados que não podem moderar nem sua força, nem seu rigor”

Estamos tratando da postura adotada pelo Judiciário Francês há dois séculos atrás, que obviamente não se enquadra nas necessidades atuais, e nem atende a complexidade das demandas coletivas. O juiz moderno não pode mais ser a boca da lei, devendo adotar uma postura que privilegia a justiça e atende as necessidades conforme a complexidade da causa.

A problemática em questão reside no chamado ativismo judicial, que é definido por Barroso (2012, p. 25):

A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; c) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

Ainda sobre o ativismo, Barroso (2012) ensina que a judicialização e o ativismo judicial são primos, mas não tem as mesmas origens. Enquanto a judicialização decorre do modelo constitucional, porque o judiciário não tem alternativa senão julgar a demanda em razão da inafastabilidade do Poder Judiciário, o ativismo judicial visa concretizar os valores constitucionais.

Atualmente, existem inúmeras críticas ao ativismo judicial, por interferir nos outros Poderes da República, extrapolando a atividade para que foi criado; quanto a polêmica, Salomão (2018) elenca:

Existem também objeções a essa atuação, tendo em vista: a) a ausência de legitimidade democrática dos juízes (não são eleitos), impossibilitando-se avaliar a vontade do povo; b) o risco sério e agudo de politização judicial e c) a possibilidade de ultrapassar a capacidade institucional do Judiciário.

A intervenção judicial descontrolada nas políticas públicas ambientais pode gerar um estado de insegurança, fundado no ativismo judicial e pelo risco de criar uma judicialização da política, levando a crivo do Poder Judiciário as questões que devem ser resolvidas pelas políticas públicas de competência do Poder Executivo, o que de fato interfere na imparcialidade do juízo.

Não se trata do caso das demandas estruturais. Os processos estruturais têm um objetivo claro, alterar situações fáticas que estão em desconformidade, fazendo cessar o estado de violação sistêmico de direitos, como tratado anteriormente, é uma missão complexa.

Se existe um estado de ilegalidade flagrante e sistêmico, conseqüentemente a intervenção judicial é necessária para salvaguardar os direitos violados. Portanto, a atuação do juiz de forma ativa no processo, não se trata de “ativismo judicial” no sentido pejorativo do termo, mas sim de uma postura proativa do juízo a fim de prestar a melhor jurisdição possível à solução do problema estrutural complexo em tela. Neste sentido Ferraro (2015, p. 30-31):

Os casos estruturais buscam alterar situações *concretas* e, desse modo, deve atentar-se para as próprias circunstâncias fáticas: a decisão buscará modificações reais e a facticidade impõe justamente que se pense na factibilidade. Nesse sentido, e tomando em consideração a alta complexidade dos problemas concernentes aos casos estruturais, que impede a adoção de uma solução imediata (justamente porque não factível – não há como, por exemplo, alterar um cenário de violações consolidadas no tempo “da noite para o dia”), abre-se espaço para que os diversos interessados ampliem sua participação e procurem dialogar ou negociar uma resposta possível. A negociação ou o diálogo, para além do caráter participativo que podem conferir ao processo, põem-se muitas vezes como necessários para superar eventual resistência que impediria a concretização de uma solução “maximizadora”. Quanto aos juízes, a propósito, imagina-se que tenha de ser um juiz *heróico* para dar conta de tudo isso. O imaginário não está distante da realidade brasileira e é o que se passa a ver na seção que segue, em que se trabalha a premissa de que não há simplesmente como afastar o Judiciário dos problemas estruturais, apesar de o modo como ele vem atuando não ser, em regra, satisfatório, falando-se inclusive em um “ativismo despreparado”.

Ainda nesta toada, Violin (2019, p. 82) afirma que as decisões estruturais não configuram ativismo judicial:

Decisões estruturais estão longe de configurar ativismo. Em vez de impor seus próprios valores, o que o Judiciário faz num litígio estrutural é adequar uma instituição a valores socialmente compartilhados. A simples mudança de foco da reparação de um dano para a eliminação das causas do conflito não torna ativista o juiz ou política a decisão. Em maior ou menor extensão, o conteúdo jurídico desses valores é objeto de consenso social. Ausente esse conteúdo axiológico comum, desaparece o apoio social indispensável à implementação da decisão.

Violin (2019) ainda sustenta que a razão da complexidade dos problemas estruturais encontra-se nas incontáveis possibilidades de solução do litígio, e, se há diversas formas de reverter as violações sistêmicas de direitos, não é plausível que o juízo se contente com as soluções apresentadas pela lei ou pelas partes, apenas exercendo uma função estática, como um ser “inanimado”.

Portanto, a intervenção judicial nas políticas públicas ambientais e a postura ativa do Poder Judiciário com a finalidade de solucionar as violações sistêmicas em demandas complexas, não configuram a quebra da imparcialidade do juízo, nem mesmo a inatingível neutralidade do Judiciário.

A superação da neutralidade do Juiz é extremamente necessária nas demandas coletivas ambientais, para que haja uma diferente dinamização do processo. Para litígios complexos, deverá haver um olhar diferente para a questão, é indispensável a implementação de mecanismos flexíveis, com respostas judiciais adequadas ao problema em questão, repensando a estrutura burocrática, se necessário (Cota, 2019a).

## **2.7 Passado e futuro**

Via de regra os processos que adentram ao Poder Judiciário são demandas que tratam de questões retrospectivas, danos que já ocorreram e precisam de solução por meio de restauração, substituição, entre outras soluções simples.

Cota e Nunes (2018) ressaltam que toda a construção processual no Brasil se ateve a tradição jurídica individualista, pois foi concebida para tratar de demandas bipolares e retrospectivas, com atores processuais apáticos, esperando uma decisão condenatória pelo magistrado que não se preocupa como caráter prospectivo da decisão.

Toda a construção das demandas e dos litígios orbitam em torno da conduta do ofensor ambiental, evento danoso ou a eminência do dano, exigindo o nexo de causalidade para que surja o litígio passível de ser demandando, ou seja, vislumbre apenas fatos passados ou aqueles fatos que são praticamente impossíveis de se evitar.

A problemática neste caso, reside na falta de olhar para o futuro, em especial nas demandas ambientais a lógica se inverte basicamente em todos os casos. A natureza do Direito Ambiental exige que a decisão possua caráter prospectivo, visando a defesa das presentes e futuras gerações.

Neste sentido, se alguém está causando danos ambientais, deverá além de cessar os danos que ainda permanecem, será compelido a promover as medidas prospectivas para sanar definitivamente todos os vícios, observando as consequências futuras, evitando a depreciação do meio ambiente natural a longo prazo.

Há que se admitir que julgar fatos prospectivos não é uma tarefa fácil, e é importante ponderar a dificuldade de julgamento em razão da complexidade da matéria.

Um importante princípio que trata exatamente desta hipótese é o princípio da precaução. O princípio precaução teve seu nascedouro em meados de 1960 na Suécia, foi definitivamente disseminado pelo mundo com a inclusão no princípio 15 da Declaração do Rio (1992), que assim dispõe:

Princípio 15 - Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Houve a evolução conceitual da precaução dispensando a necessidade de comprovação de danos graves ou irreversíveis para a sua aplicação prática. No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da precaução descende da própria Constituição Federal que incumbe ao Poder Público e à coletividade a proteção e a preservação do meio ambiente as presentes e futuras gerações:

Art. 225. CF - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-

se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

IV – Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio do impacto ambiental.

[...] V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

O magistrado deverá determinar que o ofensor do ambiente se abstenha de fazer algo em decorrência de um suposto dano futuro que sua conduta poderá ocasionar, neste caso, não se exige a certeza científica que aquela conduta causa danos ao meio ambiente, mas que haja divergência científica quanto a lesividade da conduta; havendo a incerteza (risco abstrato) do dano, é melhor que não o faça, privilegiando a conservação ambiental.

O princípio da precaução é uma construção lógica na defesa do meio ambiente, encontra-se em total consonância com a Constituição Federal e todo o regramento ambiental, porém possui peculiaridades inegável: a sua aplicação gera consequências práticas positivas e negativas simultaneamente, configurando-se um desafio árduo aplicar tal princípio.

Carvalho (2017, p. 155) ensina:

Em síntese, a inserção de novos elementos no Direito Ambiental, tais como a inserção de novos instrumentos e funções, somente será operacionalizável quando estes, mesmo desviantes, mostrarem-se compatíveis com a estrutura jurídica existente (comunicação e organizações). Esta dinâmica de reação às constantes inovações e desafios impostos pela Sociedade Contemporânea ao Direito é estabilizada segundo a racionalidade sistêmica jurídica que, por sua vez, influencia e é influenciada pela comunicação e pelas organizações competentes para as decisões ambientais (espaços de decisão). Este processo de *Ecologização do Direito*, condensa “novos” sentidos a institutos jurídicos tradicionais, nem como a construção desviante de uma comunicação ecológica no Direito (instrumentalizada por novos conceitos e institutos)

A projeção do futuro é de difícil prenúncio, no entanto, com os fundamentos científicos necessários, se a conduta demonstra que poderá haver agressão ao ambiente, a multidisciplinariedade ambiental faz com que o Judiciário possa determinar um comando proibitivo, a fim de fazer cessar o risco ambiental que provavelmente se concretizaria caso não fosse impedido.



Atualmente, o CPC vigente trouxe a possibilidade de formular pedidos a fim de se garantir a tutela inibitória, que tem por principal razão de existir a prevenção da ocorrência do ilícito, protegendo o ilícito, conforme ensina Marinoni (2019, p. 2):

A ação inibitória se funda no próprio direito material. Se várias situações de direito substancial, diante de sua natureza, são absolutamente invioláveis, é evidente a necessidade de se admitir uma ação de conhecimento preventiva. Do contrário, as normas que proclamam direitos, ou objetivam proteger bens fundamentais, não teriam qualquer significação prática, pois poderiam ser violadas a qualquer momento, restando somente o ressarcimento do dano.

Não se trata de inovação jurídica, considerando a existência do interdito proibitório e da nunciação de obra nova no *codex* revogado, no entanto, conforme Marinoni (2019), a nova lei processual criou um tipo de ação híbrida, onde cognição e execução se combinam para que o Magistrado possa determinar medidas adequadas ao caso posto.

A previsão legal se encontra no art. 497, *caput* e parágrafo único, CPC, *in verbis*:

Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo

A tutela inibitória dispensa a ocorrência do dano, mas além disso, é sustentada pela probabilidade de ilícito, diferenciando-se da natureza ressarcitória das ações que vislumbram os elementos subjetivos (culpa e dolo). Para este tipo de tutela, o que importa é coibir o ilícito antes que ele ocorra ou para que não ocorra novamente, visando os fatos ilícitos futuros.

Não é necessário nem mesmo que se apresente a probabilidade de dano, basta mostrar que a manutenção da situação fática posta se perdure e que em razão desta situação, surja o ilícito.

As mais diversas matérias podem ser objeto de tutela inibitória, inclusive com grande amplitude nas demandas ambientais, conforme Lopes e Lopes (2021), a tutela

pode ser utilizada para determinar o fornecimento de água ou para interromper uma atividade poluidora.

As ações inibitórias podem ocorrer em três casos: i. quando o ilícito já ocorreu e ainda perdura, ii. quando o ilícito já ocorreu e pode ocorrer novamente e a mais tortuosa delas, iii. quando o ilícito ainda não ocorreu, mas pode ocorrer.

Por óbvio, as duas primeiras situações se demonstram, mas corriqueiras e mais fáceis de se demonstrar, considerando que o ilícito já ocorreu ou ainda perdura no tempo. A hipótese em que o ilícito ainda não ocorreu é exatamente o caso da precaução em matéria ambiental e comunga do mesmo desafio narrado nos parágrafos supra.

Ainda sobre as tutelas inibitórias, Marinoni (2019) ressalta que não são somente ordens impondo uma abstenção; não se trata de impor apenas um não-fazer ou fazer, mas de utilizar todo sistema processual para entregar uma tutela de qualidade, seja ela uma imposição comissiva ou omissiva.

As tutelas inibitórias se mostram como um grande instrumento a ser utilizados pelos processos estruturais; tudo indica que os novos instrumentos disponíveis com a introdução do Código de Processo Civil de 2015 e a experimentação prática podem reverter este quadro do tradicionalismo puro. Os processos estruturais podem utilizar das tutelas inibitórias para servir como aparato instrumental para as necessidades das demandas complexas ambientais.

Conclui-se, portanto, que o tradicionalismo processual, privilegia os eventos passados, e, em poucas oportunidades vislumbra os fatos de forma prospectiva, demonstrando-se um grande empecilho aos processos estruturais. Conforme dispõe Carvalho (2017) o Direito exige constantes inovações que geram desafios, e, esta redimensionalização dos instrumentos jurídicos clássicos devem atender as necessidades atuais, jamais se prendendo a antigos dogmas do tradicionalismo puro.

## **2.8 Princípio da demanda e princípio da adstrição**

O modelo tradicional adversarial no direito processual brasileiro é um dos maiores problemas a serem dirimidos, configurando um dos principais limitadores a efetividade do processo coletivo.

A ideia de processo bipolarizado está impregnada por todo o procedimento; o principal fator é o modelo adversarial baseado no conceito clássico de lide por Carnelutti: o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida, (Carnelutti, 1973, p. 28) *in verbis*: “*La litis, por tanto, puede definirse como un conflicto (intersubjetiva) de intereses calificado por una pretensión resistida (discutida). El conflicto de intereses es su elemento material, la pretensión y la resistencia son su elemento formal.*”

Por essa definição clássica, a bipolarização adversarial divide as partes para que de um lado o indivíduo pretenda algo judicialmente, enquanto outro resista a pretensão. Mesmo que haja litisconsórcios nestes casos, sempre haverá uma pretensão e uma resistência.

Daí também decorrem o princípio da demanda e o princípio adstrição, limitando o procedimento apenas ao que é desenhado e requerido pelas partes no processo, gerando uma correlação entre o pedido inicial ou reconvenção com a sentença, devendo o magistrado julgar nos limites desenhado pelas partes. Em não obedecendo o princípio, o juízo estaria proferindo decisão nula, por tratar de sentença *extra, ultra ou citra petita* (Cota, 2019a).

Tais princípios tem a função precípua de manter a distância entre o sujeito que postula e o sujeito que julga, a fim de garantir a imparcialidade do julgador, evitando que o juízo encete o processo com convencimentos para um lado ou para o outro (Arenhart, 2006).

Vale lembrar que existem algumas previsões contidas no processo civil brasileiro das quais o juiz pode decidir de forma diversa ao requerido pelas partes, agindo de ofício ou provocado por requerimento, a bem do regular andamento do processo, como dispõe o art. 139, inciso IV do CPC, o denominado de poderes atípicos do Juiz.

Nesta hipótese, o juiz poderá determinar medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial.

As tutelas atípicas contidas na lei processual são importantes, mas não são suficientemente satisfatórias para atender os processos coletivos. As demandas ambientais exigem constante evolução em decorrência das mudanças fáticas que

possam ocorrer ao longo do processado, necessitando de instrumentos igualmente modernos para atender todas as demandas.

Supondo a complexidade que o magistrado se depara nos exemplos dos casos de Mariana e Brumadinho em Minas Gerais, é inequívoco que as questões relativas ao desastre ambiental do rompimento das barragens irão desaguar no Poder Judiciário em incontáveis ações e demandarão respostas igualmente complexas pelo órgão julgador.

A Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal contra as mineradoras Vale, BHP e Samarco requereu o ressarcimento de R\$ 155 bilhões (cento e cinquenta e cinco bilhões). Nesta situação, exigir que os Procuradores Federais delimitassem todos os pedidos na peça exordial, englobando as obrigações de fazer, ressarcimento, medidas de recuperação ambiental, indenizações as vítimas, entre outros, é completamente inviável.

Segundo o princípio da demanda, a parte autora deverá expor os pedidos com suas especificações, para que o réu possa contestar os requerimentos de forma específica e individualizada, sob pena de incidir os efeitos da revelia, caso deixe impugnar algum dos fatos.

Veja que a complexidade do caso gera a necessidade de flexibilização procedimental ou até mesmo a falta de rigor processual; ademais, conforme já tratado no tópico anterior, o processo poderá reclamar aditamentos e emendas ante o surgimento de novos fatos em decorrência do caráter prospectivo desses casos, medida esta que não seria admitida pelo fato da lide se encontrar estabilizada após o despacho saneador, caso o modelo processual tradicional fosse adotado.

Um processo que trata de fatos de larga extensão e complexidade como o caso exposto, pode se alongar por anos junto ao Poder Judiciário, e caso a situação fática se altere de forma inesperada, a impossibilidade de aditamento ou emenda dos pedidos formulados na inicial, sem a anuência do réu, faz com que os atos processuais sejam perdidos, eventualmente gerando a perda do objeto da Ação, neste caso, somente com a propositura de nova demanda poderia formular-se novos pedidos.

Nesta toada, infere-se que os processos individuais e coletivos constantes ao Código de Processo Civil, Lei da Ação Civil Pública, Ação Popular, Mandado de Segurança Coletivo, não foram desenvolvidos para atender esse tipo de demanda multipolar, com interesses que transcendem as lides individuais.

Sérgio Arenhart (2019b, p. 2) exemplifica a questão: as inúmeras Ações individuais de obrigação de fazer para fornecimento de medicamento ou cirurgia, que abarrotam diariamente o Poder Judiciário:

Os processos individuais, certamente, por sua própria finalidade, não se afeiçoam a esse debate. O recorte que promovem no conflito – que passa a ser traduzido apenas na pretensão deduzida pelo autor em face do réu – faz com que toda discussão de política pública se converta em simples debate entre um “direito subjetivo” de determinado indivíduo frente ao Estado. Tome-se o exemplo das ações de medicamentos – frequentes no âmbito jurisdicional atual– nas quais algum sujeito específico pretende, com base no direito fundamental à saúde, a concessão de certo fármaco, normalmente de custo elevado ou de comercialização ainda não aprovada pelos órgãos públicos que regulam o setor.

Neste tipo de demanda, o indivíduo, sustentado pelo Direito Fundamental a saúde, postula individualmente o fornecimento de medicamento ou cirurgias, baseado na urgência, do qual os Magistrados têm concedido a tutela na forma antecipada ante o risco a vida e perecimento do Direito.

Arenhart (2019b, p. 2) considera uma falha do Poder Judiciário simplificar a questão da saúde no Brasil com demandas individuais, ressaltando que litígios altamente complexos e multipolares levados ao crivo do Judiciário sob enfoque: saúde do indivíduo x orçamento público, sem sombra de dúvidas deverá prevalecer o bem jurídica vida em detrimento a recursos financeiros:

Demandas individuais como essas, como por um passe de mágica, convertem um problema que é extremamente grave em uma discussão singela: o direito fundamental à saúde pode ou não impor a prestação de determinado tratamento específico a indivíduo determinado? Ou, em outros termos, reduz o problema a um conflito entre o direito fundamental à vida e à saúde (daquele que busca o medicamento como forma para sobreviver) versus o interesse patrimonial do Estado (que se nega a custear o remédio para o autor). Sob esse ângulo, a discussão parece muito simples e sua solução, evidente. Porém, o que na realidade esse processo individual faz é ocultar o verdadeiro conflito: a política pública de saúde nacional. Realmente, esse tipo de demanda obscurece o fato de que, aquilo que está em jogo nessa causa, é a discussão sobre como devem ser distribuídos os recursos reservados à saúde no país. E, pior, ao condicionar a distribuição desses recursos a partir do ajuizamento das ações individuais, faz com que eles sejam alocados segundo: a) a maior compreensão do emprego do Judiciário na tutela dos próprios interesses; b) a anterioridade do exercício do direito de ação; c) o mais alto nível cultural, econômico e social do requerente (que, ultima ratio, é aquele que mais facilmente preenche os dois primeiros requisitos). Ou seja, ao fim e ao cabo, as ações individuais privilegiam aqueles que, normalmente, estão em condições “menos desfavoráveis” e, portanto, que não serão aqueles que mais necessitam da proteção da política pública

Abstraídas as questões das políticas públicas da saúde desta equação, porque não faz parte dos limites objetivos e subjetivos da demanda, o julgador ignora as enormes filas daqueles indivíduos que estão aguardando medicamentos ou cirurgias pela via administrativa, não se enxergam os problemas de leitos de UTI, tornado o Poder Judiciário um gestor de problemas individuais, impondo soluções a conta gotas em incontáveis processos

É preciso salientar que em demandas que não exijam a mesma atenção do Poder Judiciário e que o modelo tradicional se mostre suficiente, o princípio da demanda deverá ser respeitado, face ao caráter excepcional que a flexibilização procedimental desse porte deverá ocorrer.

Desta forma, o modelo tradicional adversarial e o princípio da demanda se mostram como grande impeditivo à efetividade dos processos coletivos, para litígios efetivamente complexos, que são multifacetários, multipolares.

O Novo Código de Processo Civil de 2015 modificou os revogados artigos 286 e 293 do CPC/73, que previam expressamente: “O pedido deve ser certo ou determinado” [...] e “Os pedidos são interpretados restritivamente [...]”; A nova *lex processual* dispõe em seu art. 322 que “Art. 322. O pedido deve ser certo. [...] § 2º A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.

Para Vitorelli (2020a, p. 296), a redação do art. 322, *caput* e § 2º conjugado com os arts. 341, III e 489, §3º, a peça vestibular, a contestação e a decisão judicial “devem ser interpretadas dentro de seu próprio contexto”, rompendo com a exigência estanque do Código de Processo revogado.

Desta forma o novo CPC autoriza que os pedidos formulados no processo sejam interpretados conforme a boa-fé, aumentando a possibilidade da formulação de pedidos mais abrangentes, sem a necessidade de esmiuçar precisamente o pedido.

Cota (2019b, p. 249) sustenta que:

torna-se necessário repensar o instituto processual do pedido, que deverá sujeitar-se a uma reformulação que o adeque à realidade do conflito. Isso implica a releitura da adstrição/congruência que a sentença deve guardar em relação ao pedido, da limitação do debate aos contornos estabelecidos para a causa de pedir, do aditamento/modificação do pedido e da causa de pedir, dos requisitos certeza e determinação dos pedidos.

Com base nesta noção, a flexibilização se refere a possibilidade de formular um pedido genérico no início do procedimento para que posteriormente, após detida análise do caso, se possa estabelecer os limites da lide e conseqüentemente requerer de forma clara quais são os pedidos naquela demanda, tudo isso em razão da natureza complexa dos problemas estruturais.

Exigir-se-á grande maturidade do Poder Judiciário para que se atenuem o princípio da demanda e da adstrição, em decorrência da amplitude da flexibilização exigida neste tipo de demanda, o risco é algo que se deve considerar, o que de fato gera insegurança em razão dos poderes atípicos concedidos ao juízo e da maleabilidade do procedimento pelas partes, no entanto é um risco que deve ser considerado.

## **2.9 Conclusão parcial**

Os problemas relativos ao processo tradicional têm grande impacto na eficiência entregue às demandas ambientais complexas. A falta de instrumentos hábeis impede que diversas garantias constitucionais ambientais sejam asseguradas.

As novas e complexas relações jurídicas que surgem no decorrer do tempo, traz à tona a noção da necessidade de constante evolução processual para acompanhar o direito material, considerando que se não houver constantes reformas processuais, esta dinâmica temporal aumenta de forma ainda mais agressiva a distância entre direito e processo.

É preciso ponderar que nem sempre a atuação do Poder Público, seja pelo Poder Executivo, seja pelo Poder Legislativo, será satisfatória; assim, quando estes dois Poderes falharem na missão de proteger o bem público ambiental e o interesse da coletividade, o Poder Judiciário deverá ser acionado, contando com instrumentos aptos a promover o melhor interesse ambiental, conforme garante a Magna Carta da República.

A conclusão parcial que se obtém neste capítulo, é que se o processo permanecer imutável ou não acompanhar a evolução dos direitos, rapidamente se tornará obsoleto, sem atingir seu objetivo, sem alcançar o propósito para que foi criado.

Portanto, a lei processual deve prestar ao interesse público uma gama de instrumentos capazes de efetivar os direitos positivados em lei, principalmente garantindo que sejam efetivos os princípios ambientais constitucionais, dos quais decorre toda a lei ambiental brasileira.



### **3. A IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NAS DEMANDAS AMBIENTAIS**

O Brasil já experimentou alguns bem-sucedidos processos estruturais; a mais famosa delas conhecida por ACP do carvão foi a precursora a adotar medidas estruturais.

Recentemente com os desastres ambientais de Mariana e Brumadinho em Minas Gerais, os MPE, MPF e a DPE a fim de obter a melhor tutela às vítimas da tragédia, requereram desde o início do processo a implementação do processo estrutural.

Por fim, é necessário demonstrar que alguns casos enfrentados pelo Poder Judiciário brasileiro poderiam ter utilizado o processo estrutural como forma a aprimorar a tutela judicial, como no caso do banimento do amianto no Brasil, que poderia ter um aproveitamento processual mais eficiente caso o STF tivesse adotado o processo estrutural no julgamento das ADIN's.

#### **3.1 Ação civil pública do carvão – Criciúma – SC**

No Brasil, a precursora ACP do carvão de Criciúma – SC, é uma das principais experiências do Judiciário brasileiro com o processo estrutural. O Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública em face de 24 réus almejando a recuperação ambiental face aos danos ocasionados pelas mineradoras que exploravam aquela região. A Ação Civil Pública nº 93.8000533-4, comumente denominada de ACP do Carvão, foi proposta em 1993 pelo Ministério Público Federal e tramitou pela 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Santa Catarina.

O problema inicialmente identificado foi a falta de técnicas adequadas no manejo da mineração, descarte dos resíduos sólidos e lançamento de poluentes em rios da região, além das graves alterações ambientais na região das minas.

O mais grave ocorria após a lavagem e separação do minério, que necessita de grande volume de água, que, naquela época<sup>3</sup> era retirada de diretamente dos rios da região, posteriormente devolvidas ao mesmo leito d'água sem qualquer tipo de

---

<sup>3</sup> Refere-se à época da anterior a ação, antes de 1993 e alguns anos seguintes até a implementação de novas formas de manejo do minério.

tratamento, sem qualquer preocupação com a contaminação por os expurgos de minério, vulgarmente chamada de “água ácida”<sup>4</sup>.

A falta de políticas públicas que incentivassem a preservação ambiental e a correta exploração mineral, agravada pelo extrativismo irracional dos recursos naturais, ocasionou danos naquela região.

Comumente, os locais das minas eram simplesmente abandonados após o esgotamento dos recursos naturais a serem extraídos; o abandono era feito sem qualquer tipo de recuperação ambiental ou preocupação com a sustentabilidade.

Em primeiro grau, a Ação Civil Pública foi julgada parcialmente procedente. Imposto pelo Magistrado, os réus foram condenados a apresentar projeto de recuperação ambiental no prazo de seis meses, contemplando todos os itens apontados em sentença, para posteriormente, executar o plano seguindo cronograma calendarizado por três anos. A sentença, proferida no ano de 2000, determinou que as áreas degradadas fossem devidamente recuperadas, contemplando os danos ocasionados entre os anos de 1972 a 1989.

---

<sup>4</sup> “No caso específico da Bacia Carbonífera do Estado de Santa Catarina, a inadequada disposição de rejeitos sólidos e das águas efluentes da mineração e beneficiamento de carvão acarretou uma degradação ambiental tão severa que a região foi considerada, pelo Decreto n. 85.206, de 25 de setembro de 1980, a 14ª Área Crítica Nacional para efeito de Controle da Poluição e Qualidade Ambiental. Os principais problemas são os seguintes: comprometimento da malha hidrográfica da região em 2/3 (dois terços) de sua extensão; os valores de pH das águas dos rios atingem em certos trechos o nível de 2 a 3 unidades, com elevados teores de acidez e de sulfatos de ferro; grandes extensões de rede hidrográfica encontram-se assoreadas pela deposição de finos e ultrafinos de carvão e dos rejeitos de materiais xistosos e argilosos, com acentuada turbidez e concentrações de sólidos sedimentáveis, concorrendo para incrementar os efeitos de transbordamento verificados na região; prejuízos às atividades agropastoris; as zonas lacustres situadas a jusante das bacias hidrográficas têm sido atingidas por cargas poluentes insuportáveis à manutenção da vida aquática, com sérios prejuízos à indústria pesqueira e turística locais; degradação de extensas áreas rurais e urbanas devido à deposição de rejeitos sólidos em locais e sob forma inadequados. A bacia do rio Araranguá apresenta elevados níveis de comprometimento, causados principalmente por resíduos de extração do carvão, tendo suas águas elevada acidez, concentração de sulfato, fortes concentrações de ferro, níquel, cádmio e sólidos totais. O Rio Mãe Luzia, cujo leito se estende justamente sobre a Bacia Carbonífera, nascendo em Siderópolis e desaguando no Oceano Atlântico, com o nome de Rio Araranguá, por ser o desaguadouro dos Rios Fiorita e Sangão, assim como estes, hoje, é um rio morto, ecossistema impróprio para a vida vegetal ou animal. É fato notório que o Rio Mãe Luzia deveria ser a fonte principal de abastecimento de água da região de Criciúma, todavia, a exploração do carvão com o lançamento indiscriminado de despejos em seu leito, o tornou impróprio para o abastecimento público (assim como para a irrigação, recreação ou pesca), em razão do alto teor de acidez, metais e sólidos suspensos em suas águas, inviabilizando por completo a captação que se fazia. Restou ao Poder Público utilizar as águas do Rio São Bento, por meio de uma derivação de 20 km de extensão.” Trecho da decisão em RECURSO ESPECIAL Nº 647.493 - SC (2004/0032785-4) STJ. Disponível em [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP\\_647493\\_SC\\_1306939717570.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMMD5JEAD4VJ344N&Expires=1604629284&Signature=Djyqqy1s8DfVXEXX0mwV4Owk%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP_647493_SC_1306939717570.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMMD5JEAD4VJ344N&Expires=1604629284&Signature=Djyqqy1s8DfVXEXX0mwV4Owk%3D) acesso em 15 de out. 2020.

Apesar de diversos agravos interpostos e embargos de declaração terem sido opostos das decisões, as decisões durante o processo não foram reformadas, no entanto, em sede de apelação o TRT da 4<sup>o</sup> Região acolheu parcialmente os recursos apresentados pelas partes.

A sentença foi reformada determinando que: “Havendo mais de um causador de um mesmo dano ambiental, todos respondem solidariamente pela reparação, na forma do art. 942 do Código Civil. De outro lado, se diversos forem os causadores da degradação ocorrida em diferentes locais, ainda que contíguos, não há como atribuir-se a responsabilidade solidária adotando-se apenas o critério geográfico, por falta de nexos causal entre o dano ocorrido em um determinado lugar por atividade poluidora realizada em outro local.”<sup>5</sup>

Portanto, os danos ambientais que foram causados por mais de uma das partes, deveriam ser recuperados solidariamente pelos responsáveis, e os danos que foram ocasionados em lugares distintos da atuação da mineradora ré, a responsabilidade solidária restava excluída por falta de nexos de causalidade.

A fase processual mais importante desta Ação Civil Pública foi a fase executória, onde propriamente foram colocadas em prática as determinações da sentença.

A execução da sentença se deu em quatro grandes fases; a primeira entre 2000 e 2004, da qual se trabalhou para obter todas as informações necessárias para adoção das complexas medidas executivas para reparar a os danos ambientais. (Zanette, 2018).

Na segunda fase (2004-2005), o MPF com auxílio de sua assessoria técnica selecionou as informações coletadas na primeira fase e identificou as fragilidades das informações fornecidas pelas empresas réas, impondo medidas para que os projetos apresentados fossem padronizados, forçando a adoção de medidas para cada uma das réas, promovendo a médio e longo prazo, a recuperação ambiental.

A terceira etapa (2006-2009) os réus foram compelidos a apresentar os projetos padronizados, permitindo a efetiva adoção das medidas; também nessa fase, a implementação do GTA<sup>6</sup> (Grupo de Assessoramento Técnico à Execução de

---

<sup>5</sup> Trecho do RECURSO ESPECIAL Nº 647.493 - SC (2004/0032785-4)

<sup>6</sup> O Grupo Técnico de Assessoramento à Execução da Sentença (GTA), foi instituído oficialmente em 2007 pelo juízo dentro da ACP do Carvão com o objetivo de tentar se buscar o máximo consenso dentro

Sentença) aumentou o nível técnico das decisões. O GTA é composto por técnicos de diversas áreas a fim de dirimir dúvidas técnicas do Juízo, maximizando a cientificidade das respostas, sua missão principal é propor técnicas, estratégias e métodos para recuperar o meio ambiente.

Por derradeiro, o cumprimento de sentença e quarta fase do processo busca o cumprimento de todos os projetos e cronogramas com o acompanhamento judicial das medidas executivas. Para a divulgação das ações foi criado o site <http://acpcarvao.com.br/> para prestar as informações a comunidade geral.

O cronograma previa o prazo final para conclusão das obras para o corrente ano de 2020, recuperando as áreas degradadas na seguinte proporção: Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), com 1.214,43 hectares de área (26,23%); União Federal, com 1.017,46 43 hectares de área (21,98%); demais empresas carboníferas da região, num total de 16, com somatório de 2.397,81 hectares de área (48,21%) (Zanette, 2018).

Importante observar que a tutela imposta pelo Poder Judiciário abrange o período de 20 anos e ainda está em execução até a presente data, prazo necessário para a implementação de todas as medidas necessárias para a execução das mudanças, o que não significa morosidade do Judiciário e tomada de decisões ineficazes.

O mais interessante nesse caso são os efeitos prospectivos deste processo estrutural. Houve uma mudança basilar nas estruturas da mineração, haja vista que toda exploração de carvão demanda estudos de impacto ambiental e a posterior recuperação da área degradada. A tecnologia desenvolveu um papel extremamente relevante na melhora dos métodos de extração mineral e somadas a aplicação da

---

dos debates técnicos que envolvem o cumprimento da sentença. Ele é composto por representantes técnicos das partes e tem a missão maximizar os entendimentos no nível técnico e, em consequência, minimizar os conflitos que devam ser decididos pelo Juízo. O grupo se reúne para discussão dos relatórios de monitoramento quando convocado pelo Juiz, pelo MPF ou pelos seus membros. São lavradas atas de todas as reuniões e nas decisões é buscado o consenso. Caso não seja possível a obtenção do consenso sobre um determinado tema, cabe ao Juiz responsável pela sentença decidir. São atribuições do GTA: a. integrar os dados de indicadores ambientais coletados pelo SIECESC, pela CPRM e pelas empresas carboníferas; b. elaborar relatórios técnicos periódicos, destinados ao Juízo e sujeitos a ampla divulgação, avaliando a evolução dos indicadores ambientais; c. propor ações tendentes à plena recuperação ambiental, nos termos previstos na sentença; d. propor sequência de prioridades na execução de ações de recuperação e. propor alterações nos indicadores ambientais, e plano de monitoramento, quando entendê-las necessárias; f. responder eventuais questionamentos do Juízo., disponível em <<http://acpcarvao.com.br/login/index.php>> Acesso em 05 nov. 2019.

legislação ambiental de forma efetiva, minimizaram de forma substancial os impactos negativos da mineração.

O que se conclui deste estudo de caso é que sem as importantes medidas estruturais, visando a alteração substancial da atividade de mineração, a efetividade da tutela seria incapaz de alterar toda a estrutura da exploração do minério.

Baseado no sistema tradicional de pedidos e deferimentos ao Poder Judiciário, o Juízo provavelmente decidiria pelo pagamento de multas em pecúnia e restauração de determinada área do ambiente degradado, pouco importando se a continuidade da extração do minério ainda traria prejuízos ambientais no futuro, sem observar qualquer caráter prospectivo naquela demanda.

Apesar de ter sido a primeira Ação Civil Pública no Brasil a demonstrar traços do processo estrutural, a ACP do Carvão utilizou ainda de forma tímida as possíveis flexibilizações e novos instrumentos processuais para moldar o procedimento ao caso em tela, mas ainda sim trouxe enormes benefícios ao processo, atingindo sua finalidade, a alteração estrutural do mundo fático.

### **3.2 Caso de Mariana - Samarco – MG**

O caso de Mariana é considerado um dos maiores desastres ambientais que já ocorreram no Brasil. O rompimento das barragens em Mariana ocorreu em 5 de novembro de 2015, quando duas barragens de rejeitos da mineradora Samarco: Fundão e Santarém, se romperam.

A barragem de fundão era considerada nova, com alteamento realizado em 2010, com previsão de vida útil para 2022; o projeto técnico da barragem de fundão previa capacidade total aproximado de 79.000.000 m<sup>3</sup> de lama (rejeito argiloso) e de 32.000.000 m<sup>3</sup> para disposição de rejeitos arenosos (Neto; Alves; De Araújo *et al.*, 2018).

Com a previsão de 12 (doze) anos de vida útil, a barragem de fundão suportou apenas 5 (cinco) anos quando se rompeu. Segundo informações da mineradora

Samarco, o volume contido na barragem de fundão era de 55.000.000 m<sup>3</sup> de rejeitos no momento do rompimento.<sup>7</sup>

O rompimento aconteceu em decorrência de problemas na estrutura da barragem de fundão, que não suportou todos os rejeitos ali depositados. Inicialmente houve o rompimento da barragem de Fundão localizada em parte mais alta, conseqüentemente atingindo a barragem de Santarém, também não suportando a pressão ocasionando a erosão parcial do maciço de Santarém<sup>8</sup>, que somados resultaram em 62.000.000 m<sup>3</sup> de lama, ocasionando um imenso deslizamento, atingindo primariamente o povoado de Bento Rodrigues, distrito de Mariana – MG.

Neste primeiro povoado atingido, a lama tomou o distrito por completo e seguiu atingindo os distritos de Paracatu de Baixo, Gesteira e Barra Longa, que foram praticamente devastados pela força dos rejeitos. Nestes locais, a destruição foi incalculável, os prejuízos ambientais aniquilaram o ecossistema da região.

Além das áreas secas afetadas, a lama chegou aos rios; inicialmente tomou o rio Gualaxo do Norte chegando a hidrelétrica Risoleta Neves, o que conteve parte dos rejeitos em decorrência de sua barragem. Mesmo com a contenção parcial a lama seguiu junto ao leito do Rio Doce, ultrapassando a fronteira do Estado do Espírito Santo, desaguando em Regência – ES percorrendo impressionantes 879 km, acabando de levar a lama ao oceano, conforme figura explicativa abaixo:

---

<sup>7</sup> “Pertencente ao conjunto de barragens da Empresa, que inclui as estruturas de Germano (barragem de rejeitos) e de Santarém (barragem de água) e o empilhamento drenado da Cava de Germano, a barragem de Fundão mantinha um volume de rejeitos de aproximadamente 55 milhões de metros cúbicos, dentro do limite permitido e licenciado pelo órgão ambiental competente – Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Supram) –, de até 111 milhões de metros cúbicos. Este era o volume licenciado quando fosse atingida a cota de 920 metros, conforme dados do Estudo de Impacto Ambiental (EIA).” Disponível em <https://www.samarco.com/rompimento-da-barragem-de-fundao/#:~:text=Em%20seguida%2C%20a%20parcela%20restante,Barra%20Longa%20%E2%80%93%20e%20d%20Carmo>. Acesso em 02 de nov. 2020.

<sup>8</sup> “Os rejeitos decorrentes do rompimento de Fundão passaram por cima da barragem de Santarém – esta, usada na estocagem de água e sedimentos. Houve erosão parcial no maciço de Santarém, com danos na parte da estrutura. O reservatório da barragem de Fundão passou por rápido rebaixamento, danificando ainda as estruturas do dique de Selinha e dos diques Sela/Tulipa, paredes laterais da barragem de Germano. Um total de 32,6 milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos desceu de Fundão. O material passou por cima da barragem de Santarém, que reteve grande parte dos rejeitos. Em seguida, a parcela restante desse material atingiu Bento Rodrigues – distrito do município de Mariana (MG) situado a 8 quilômetros de distância da estrutura de Fundão.” Disponível em <https://www.samarco.com/rompimento-da-barragem-de-fundao/#:~:text=Em%20seguida%2C%20a%20parcela%20restante,Barra%20Longa%20%E2%80%93%20e%20d%20Carmo>. Acesso em 02 de nov. 2020.

**Figura 1- A Rota da Lama – Barragens de Santarém e Fundão – MG**



9

Fonte: UOL

Desta tragédia surgiram inúmeros conflitos de interesses, de naturezas diversificadas, que vão desde a falta de água potável para consumo, danos a todo ecossistema, até a morte de pessoas.

Os litígios decorrentes desta tragédia são tem caráter complexos, multifacetados e multipolares; englobando diferentes responsabilidades como: responsabilidade civil, responsabilidade penal, responsabilidade administrativa, responsabilidade trabalhista, responsabilidade consumerista, responsabilidade ambiental, dentro outras áreas afetadas.

A extensão do dano é tamanha, que, é impossível apurar de plano quem são os afetados e em quais proporções, agravado pelos danos reflexos e os danos futuros que somente serão evidenciados com o desenrolar do tempo.

Sobre o caso, Vitorelli (2020a, p. 38):

O litígio decorrente do desastre ambiental de Mariana, ocorrido em 5 de novembro de 2015, é o exemplo prototípico de um litígio coletivo irradiado, nesses casos, a conflituosidade é elevada, uma vez que as pessoas sofrem lesões significativas o bastante para desejarem ter suas vozes ouvidas, mas essas lesões são distintas em modo e intensidade, o que potencializa as diferenças em suas pretensões. a sociedade está em conflito não apenas

<sup>9</sup> Imagem disponível em <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2018/03/07/da-agua-para-lama> acesso em 10 nov. 2020.

com o causador do dano, mas consigo mesma, a complexidade também é sempre elevada, uma vez que a tutela jurisdicional precisa dar conta de diversos aspectos distintos da lesão, com inúmeras possibilidades de solução, todas com relações variáveis de custo-benefício. A análise, no caso dos litígios complexos, se afasta do binômio lícito-ilícito e se aproxima, inevitavelmente, de considerações que dependem de *inputs* políticos, econômicos e de outras áreas do conhecimento. Os problemas são policêntricos e sua solução não está preestabelecida na lei, o que acarreta grandes dificuldades para a atuação jurisdicional.

Inicialmente, a propositura da demanda é um desafio caso o modelo tradicional do processo coletivo seja o adotado, onde o pedido formulado deve ser certo e determinado.

Os diferentes graus dos litígios suportados pelas vítimas exigem diversificadas respostas do Poder Judiciário, paradoxalmente, ora convergentes, ora divergentes, o que faz com que a tomada de decisões seja uma tarefa extremamente complexa. Fato é: a unanimidade será praticamente impossível neste caso, dada a diversidade o que se busca é a maior proximidade de justiça, privilegiando a consensualidade sempre que possível.

Em 05 de novembro de 2015, o MPF e o MPES ajuizaram a Ação Civil Pública nº 0060017-58.2015.4.01.3800, que tramitou inicialmente perante a Justiça Federal do Espírito Santo, posteriormente remetida a 12ª Vara Federal de Belo Horizonte – MG, com a finalidade de reparar os danos do desastre, ainda requerendo liminar a fim de obrigar a Samarco a promover medidas emergenciais, como fornecimento de água potável e suprimentos básicos a população atingida.

Sem qualquer dúvida acerca da responsabilidade civil e ambiental das empresas Samarco, Vale e BHB Biliton, requeridas na demanda, as empresas aceitaram formular acordos emergenciais protegendo os afetados, rapidamente firmando termo de compromisso socioambiental com o MPF, MPES e o MPT. Dentre as medidas estavam a apresentação de plano emergencial de contenção, prevenção e mitigação dos impactos ambientais e sociais dos municípios atingidos. Preocupados com o abastecimento de água, o acordo também previa a garantia mínima de 40 litros de água por dia para cada habitante daquela região.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> “Os Ministérios Públicos Federal (MPF/ES), do Trabalho (MPT) e do Estado do Espírito Santo (MPES) assinaram, na madrugada de domingo, um Termo de Compromisso Socioambiental (TCSA) preliminar e emergencial com a Samarco Mineração S.A. Com o acordo, a intenção das Procuradorias é, principalmente, proteger o direito das populações e de trabalhadores e trabalhadoras afetados/as pelo acidente envolvendo as barragens pertencentes à empresa em Minas Gerais; garantir que as provas



No entanto, também surgiram maus acordo nesta ACP, e, maus acordos jamais merecem prosperar. Na ACP 0132641-52.2015.4.02.5005, já em tramite pela Justiça Federal em Belo Horizonte – MG, a União, os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo e as empresas Samarco, Vale e BHB Billiton formularam acordos desfavoráveis aos atingidos pelo evento danoso, conseqüentemente privilegiando os causadores do dano.

Os pontos questionados pelo MPF neste acordo foram: i) o excesso de rapidez das negociações, o que ocasionou confusão nas negociações, manifestando o MPF sobre a falta de esclarecimentos necessários as questões apresentadas, reputando as propostas demasiadamente genéricas.<sup>11</sup> ii) Outra questão importante suscitada pelo órgão ministerial é a limitação anual de desembolso pelas empresas no importe de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) anuais pelo prazo de 10 anos. Segundo o MPF, o acordo prioriza a proteção ao patrimônio privado da empresa em detrimento da proteção ambiental e das pessoas atingidas. iii) O estado de Minas Gerais figurava como um dos signatários do acordo, mas como requerente, sem qualquer imposição ou obrigação, sendo beneficiário do acordo, quando em verdade, deveria figurar no polo passivo da demanda, pois é um dos corresponsáveis pelo dano.<sup>12</sup>

O acordo foi revogado em razão de recurso interposto pelo Ministério Público Federal ao TRF da 1ª Região, sustentando que o acordo naqueles termos privilegiava apenas o ofensor ambiental em detrimento do meio ambiente e dos atingidos. Soa

---

do ocorrido sejam preservadas para futura reparação dos danos; e a adoção de medidas emergenciais para que o impacto socioambiental causado seja o menor possível. Medidas emergenciais. Entre as medidas propostas estão a apresentação, por parte da Samarco, de um plano emergencial de contenção, prevenção e mitigação dos impactos ambientais e sociais sobre os municípios de Baixo Guandu, Colatina, Marilândia e Linhares, contendo ações para resgate imediato da fauna terrestre e aquática, em até 48 horas, além da guarda das espécimes recolhidas em local apropriado, suportando financeiramente as medidas necessárias. Também prevê a garantia do abastecimento mínimo de 40 litros água por habitante por dia (valor que será progressivamente aumentado e revisto em 20 de novembro), além de dois litros de água própria para o consumo humano, por dia, imediatamente após a suspensão da captação de água. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/es/sala-de-imprensa/noticias-es/mps-garantem-adocao-de-medidas-emergenciais-com-a-assinatura-de-termo-de-compromisso-socioambiental-com-a-samarco> acesso em 05 nov. 2020.

<sup>11</sup> "Na tentativa de obter respostas, o MPF já se reuniu por duas vezes com representantes dos autores da ação, mas "as reuniões não foram capazes de esclarecer as questões apresentadas. Até agora nos pareceu uma proposta demasiadamente genérica, pondo em dúvida se haverá efetiva proteção dos interesses fundamentais das pessoas direta e indiretamente atingidas pelo rompimento da barragem, assim como a tutela integral do meio ambiente degradado". Disponível em <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-questiona-proposta-de-acordo-judicial-da-uniao-e-estados-com-samarco-vale-e-bhp> acesso em 05 nov. 2020

<sup>12</sup> Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mariana-suspenso-acordo-da-samarco-com-orgaos-publicos-para-recuperacao-ambiental> acesso 05 nov 2020.

despiciendo admitir que a transação neste caso privilegie não os atingidos, mas sim o único e exclusivo causador de todos dos danos.<sup>13</sup>

Anulado o mau acordo, o Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Espírito Santo, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, o Estado de Minas Gerais e o Estado do Espírito Santo, visando a resolução do problema de maneira efetiva, fundado na necessidade de mudanças estruturais, em 25 de junho de 2018, firmou com Samarco, Vale e BHP Billiton, o TTAC que posteriormente ficou conhecido como o TAC Governança, da qual a fundação RENOVA foi nomeada para promover a gestão dos recursos.

No referido acordo as partes conjuntamente decidiram que acordo teria como objeto principal: i. alteração do processo de governança previsto no TAC revogado, para novas definição dos programas, projetos e ações que se destinam à reparação integral dos danos decorrentes do rompimento das barragens; ii. o aprimoramento de mecanismos de efetiva participação das pessoas atingidas pelo rompimento das barragens em todas as fases e etapas do acordo; iii. o estabelecimento de um processo de negociação visando à eventual.<sup>14</sup>

Desta nova negociação, o TAC governança é firmado em 16 de junho de 2018, prevendo especificamente os seguintes pontos conforme especificados por Trícia Cabral (2019): “a) inovações na governança; b) buscou aprimorar a participação das pessoas impactadas pelo rompimento da barragem de Fundão nos programas de reparação; c) as partes também concordaram em estabelecer um processo de negociação visando à eventual repactuação dos programas destinados à reparação dos danos, a ser discutida após o término dos trabalhos dos especialistas contratados pela Samarco para assessorar o Ministério Público (“Experts”); d) houve consenso em aprimorar soluções e uma maior participação das pessoas impactadas, o que vai dar ainda mais legitimidade ao processo; e) repactuação dos 42 programas previstos no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), assinado em março de

---

13 “A 5ª Turma do TRF1 seguiu por unanimidade o voto do relator Néviton Guedes, que julgou incompetente para julgar o caso o Sistema de Conciliação do TRF1. De acordo com o MPF, a homologação tinha que ser revista, porque violava a competência do juízo de primeiro grau, além de impedir a participação de outros legitimados que já haviam pedido para ingressar na ação originária como litisconsortes ativos (coautores).” <http://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/caso-mariana-trf1-anula-homologacao-judicial-do-acordo-firmado-entre-empresas-e-governos-federal-e-estaduais-de-minas-gerais-e-espirito-santo>

14 TAC disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca> acesso em 10 nov. 2020.

2016; f) ao longo dos próximos dois anos, prazo previsto para a renegociação e revisão dos programas do TTAC, a Fundação Renova continuará implementando os programas já estabelecidos; g) ampliação da participação das pessoas impactadas a partir da revisão da estrutura de governança preconizada no TTAC, com a inclusão de quatro novos membros no Comitê Interfederativo (CIF), que passará a ter 16 membros, e é responsável por acompanhar, monitorar e fiscalizar a condução e os resultados dos programas; h) inclusão de dois novos membros no Conselho de Curadores da Fundação Renova, que serão indicados pelas comunidades impactadas; i) o Acordo extingue ações judiciais, dentre as quais a Ação Civil Pública (ACP) de R\$ 20 bilhões movida pela União e Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Quanto aos pedidos da ACP de R\$ 155 bilhões, aqueles que já estejam contemplados pelo presente Acordo serão imediatamente extintos; j) o acordo também endereça a discussão acerca das garantias judiciais fixadas no valor de R\$ 2,2 bilhões, trazendo, portanto, uma maior segurança jurídica para as empresas;”

Em momento posterior, é assinado um termo de compromisso entre os Ministérios Públicos e Defensorias Públicas Federais e Estaduais, com as empresas Samarco Mineração, Vale, BHP Billiton do Brasil e a Fundação Renova, reconhecendo que não haverá prescrição, na data de 5 de novembro de 2018, dos direitos e pretensões das vítimas do desastre na bacia do Rio Doce (quando deveria prescrever em 3 anos a contar da data do fato).

Todas as medidas tomadas visam a reestruturação daquela região em diversas áreas, desta forma, unificando as soluções a serem aplicadas, admitindo a participação popular na tomada de decisões, promovendo a criação de grupos especializados para execução das medidas necessárias, privilegiando a efetividade nos resultados do processo.

É possível identificar que a flexibilização do processo e utilização dos instrumentos processuais diferenciados, contribuem para solução adequadas do problema. No caso em tela, houve o aniquilamento de todo ecossistema próximo a barragem e reflexos enormes em regiões distantes do rompimento das barragens, o que necessita de extremo esforço e diferentes medidas em cada localidade específica.

As dificuldades de acesso à justiça identificadas em razão do desastre são das mais diversas naturezas, o abarrotamento de ações que desembocaram nas diversas comarcas atingidas foi um dos principais problemas. Segundo Vitorelli

(2020a), logo nas primeiras semanas do desastre de Mariana, foram ajuizadas 47 mil ações individuais em Governador Valadares – MG e outras 13 mil em Colatina – ES, totalizando 60 mil ações individuais em tramite decorrentes do mesmo fato; obviamente que devido ao fluxo de processos acessando o judiciário, inviabiliza o duração razoável dos processos, resulta no aumento do custo da produção das provas necessárias e aumento da possibilidade de decisões divergentes do Poder Judiciário, gerando insegurança jurídica.

A consensualidade foi decisiva para unificar as ações a serem desenvolvidas na recuperação ambiental, bem como na reparação dos danos suportados pelos atingidos. O trabalho dos MPE, MPF e DPEES devem ser enaltecidos, visto que a condução do processo gerou frutos interessantes adotando medidas estruturais graças aos esforços gerados por estes órgãos conjuntamente com população atingida.

O acordo entabulado no caso Samarco não é derradeiro, podendo ser alterado conforme as necessidades que surjam em decorrência das ações humanas e naturais, mostrando-se as medidas estruturais flexíveis as mais adequadas para solução deste grave desastre.

### **3.3 Projeções de utilização do processo estrutural – O caso do Amianto**

O Amianto (*amianthus*) do Latim ou Asbesto (*ἀσβεστος*) do Grego, que significa inextinguível, indestrutível, é um mineral composto de silicato com estruturas fibrosas encontrado em minerais essenciais ou acessórios nas rochas magmáticas e metamórficas. Este minério compõe-se quimicamente em grupos heterogêneos de substâncias cristalográficas, sendo facilmente separáveis em fibras (Algranti, 1999).

Seu uso se dá principalmente para reforçar alguns tipos de materiais, como as conhecidas telhas onduladas (Brasilit®), fibrocimento, caixas d'água, isolantes térmicos, chapas de revestimento, na indústria têxtil e química, possuindo caráter isolante, flexível, resistente a altas temperaturas, ácidos, bactérias e fácil manuseio. Sem sombra de dúvidas, é um material fantástico, chamado de mineral mágico, com referências históricas antigas.

Após a extração, o amianto é manufaturado. A indústria Brasileira contava com mais de 50 empresas registradas no Ministério do Trabalho e Emprego, e,

segundo relatórios da Comissão Interministerial do Amianto/Asbesto, calcula-se que a movimentação financeira no mercado brasileiro se dê na ordem de 2 bilhões anuais, gerando tributos na casa de R\$100 milhões com ICMS e R\$55 milhões com PIS-COFINS (Sacramento, 2007).

No Brasil, o amianto foi largamente utilizado pela indústria e conseqüentemente disseminado no mercado interno para o consumidor final, estimando-se que 50% das residências brasileiras sejam cobertas por telhas de fibrocimento de amianto, além de 80% das caixas d'água sejam fabricadas a partir do mineral.<sup>15</sup>

A versatilidade e benesses do amianto seriam insuperáveis se não fossem os problemas ocasionados pelo uso do mineral, quais sejam: os impactos ambientais negativos e moléstias ocasionadas pela exposição as microfibras do amianto. As fibras do amianto são leves e aerodinâmicas, com capacidade grande de dissipação pelo ar, deslocando-se com facilidade pelo ambiente.

As pequenas fibras do amianto não são biodegradáveis, inexistindo microrganismos capazes de quebrá-las, destruí-las ou transformá-las. Sem a possibilidade de decomposição ou degradação do mineral, a o seu risco a saúde continua a gerar riscos de forma indeterminada, em razão da mobilidade aérea que suas fibras possuem.

Os primeiros casos médicos relatados ocorreram em 1907 na Inglaterra, onde se diagnosticou a Asbestose, habitualmente denominada Pulmão de Pedra, doença ocasionada pela inalação das fibras de amianto que penetram nos pulmões, gerando cicatrizes que diminuem significativamente a capacidade de expansão pulmonar e realização de trocas gasosas, em decorrência da perda de elasticidade (Scliar, 1998).

Além da Asbestose, o amianto também pode levar ao desenvolvimento de Câncer de Pulmão, acometendo cerca de metade dos portadores de Asbestose. O Amianto é causador de Mesotelioma de Pleura, produzindo metáteses pela via linfática.

Alguns países ao redor do globo adotaram uma postura protetiva em relação à proibição da exploração do amianto, valendo-se do princípio da precaução, considerando que à época não existia consenso científico acerca da problemática.

---

<sup>15</sup> Convenções de Roterdã e de Estocolmo: Tratados internacionais se complementam. Revista eletrônica EcoDebate: Cidadania & Meio Ambiente. ISSN 2446-9394 (Brasil, 2009).

A Islândia, no ano de 1983, foi a primeira nação a banir a exploração do amianto de qualquer tipo e de qualquer forma, seguida da Noruega em 1984, Dinamarca em 1986; posteriormente, em 2005, a proibição se deu em toda a União Europeia (Carvalho, 2009).

Em consonância com a Convenção de Roterdã de 1998, instaurou-se a regulação sobre o comércio internacional de produtos químicos e perigosos, sustentada pelo princípio prevenção. Na oportunidade sedimentou-se o entendimento para promoção da responsabilidade compartilhada dentre o comércio internacional a fim de se preservar a saúde humana, coibindo a comercialização de substâncias químicas perigosas (Brasil, 1998):

Art. 1º - Objetivo. O objetivo da presente Convenção é de promover a responsabilidade compartilhada e esforços cooperativos entre as Partes no comércio internacional de certas substâncias químicas perigosas, visando a proteção da saúde humana e do meio ambiente contra danos potenciais e contribuir para o uso ambientalmente correto desses produtos, facilitando o intercâmbio de informações sobre suas características, estabelecendo um processo decisório nacional para sua importação e exportação e divulgando as decisões resultantes às Partes

Atualmente, mais de 100 países baniram a exploração do amianto (Terracini, 2019); em 2006 a Organização Mundial de Saúde anunciou um parecer reforçando as posições negativas em relação ao Asbesto, arrematando os malefícios ocasionados pelo mineral.<sup>16</sup>

A Agência Internacional para Pesquisa do Câncer (IARC)<sup>17</sup> desenvolveu estudos científicos suficientemente embasados, classificando diversas substâncias existentes, da qual o amianto foi classificado no Grupo 1, considerado carcinogênico aos seres humanos, inclusive possuindo uma tabela própria dos casos controlados dos expostos ao amianto que tiveram câncer de pulmão.

O estudo dividia-se em 5 grupos: grupo 1, reconhecidamente carcinogênico para humanos; grupo 2A, provavelmente carcinogênico para humanos; grupo 2B,

---

<sup>16</sup> Chrysotile asbestos. Department of Public Health, Environmental and Social Determinants of Health (PHE) Organização Mundial da Saúde. ISBN 978-92-4-856481-9. disponível em <<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/143649/9789248564819-por.pdf;jsessionid=A9ACD7C5190F9DAE6767FD9ADE271603?sequence=17>> acesso em 10 jan. 2020.

<sup>17</sup> Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans. Disponível em: [https://www.who.int/ipcs/assessment/public\\_health/Elimination\\_asbestos-related\\_diseases\\_EN.pdf](https://www.who.int/ipcs/assessment/public_health/Elimination_asbestos-related_diseases_EN.pdf) acesso em: 10 de Junho de 2019. (IARC, [s.d.]).

possivelmente carcinogênico para humanos; grupo 3, não classificável como carcinogênico para humanos; e grupo 4, provavelmente não-carcinogênico para humanos.<sup>18</sup>

No mesmo sentido, o INCA (2022)<sup>19</sup>, Instituto Nacional do Câncer no Brasil também classificou como cancerígenos todos os tipos amianto, enquadrando-se na classificação internacional (Grupo 1 - IARC).

O legislador brasileiro ignorou todas as proibições sobre o amianto ao redor do mundo, promulgando em 01 de junho de 1995, a Lei Federal 9.055, aprovada pelo Congresso e pelo Senado, sancionada pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

A norma federal proibia a extração, produção, industrialização, utilização, comercialização dos amiantos tipo marrom, azul e tremolita; excetuando a possibilidade de extração e industrialização da variedade crisotila (amianto branco):

Art. 1º É vedada em todo o território nacional:

I - a extração, produção, industrialização, utilização e comercialização da actinolita, amosita (asbesto marrom), antofilita, crocidolita (amianto azul) e da tremolita, variedades minerais pertencentes ao grupo dos anfibólios, bem como dos produtos que contenham estas substâncias minerais;

II - a pulverização (spray) de todos os tipos de fibras, tanto de asbesto/amianto da variedade crisotila como daquelas naturais e artificiais referidas no art. 2º desta Lei;

III - a venda a granel de fibras em pó, tanto de asbesto/amianto da variedade crisotila como daquelas naturais e artificiais referidas no art. 2º desta Lei.

Art. 2º O asbesto/amianto da variedade crisotila (asbesto branco), do grupo dos minerais das serpentinas, e as demais fibras, naturais e artificiais de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim, serão extraídas, industrializadas, utilizadas e comercializadas em consonância com as disposições desta Lei.

Lei 9055/95

A iniciativa para legislar acerca desta matéria encontra guarida na Carta da República em seu artigo 22, inciso XII, definindo a competência exclusiva da União para legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia.

Após muita discussão acerca da Lei que autorizou a exploração do amianto crisotila, surgiram questionamentos por diversos Estados da Federação acerca a

---

<sup>18</sup>Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans. [https://www.who.int/ipcs/assessment/public\\_health/Elimination\\_asbestos-related\\_diseases\\_EN.pdf](https://www.who.int/ipcs/assessment/public_health/Elimination_asbestos-related_diseases_EN.pdf) (IARC, [s.d.]

<sup>19</sup> Instituto Nacional do Câncer. <https://www.inca.gov.br/exposicao-no-trabalho-e-no-ambiente/amianto>. Acesso em 30 de maio de 2019. (INCA, 2022).

autorização legal para extração, industrialização, utilização e comercialização de amianto do tipo crisotila.

Em 2001, os Estados de Mato Grosso do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul aprovaram Lei Estadual proibindo a exploração de todas as formas de amianto, contrariando a Lei Federal 9055/95; aos poucos, outros Estados entenderam necessária a aprovação de Lei Estadual proibindo a exploração de todos tipos de asbesto.

As referidas Leis Estaduais foram impugnadas via Ação Direita de Inconstitucionalidade direcionadas ao Excelso Pretório, inicialmente pelas ADIn's 2656/SP e 2396/MS. Naquela oportunidade, o guardião da Constituição decidiu pela inconstitucionalidade formal das Leis Estaduais, entendendo que a competência para o tema é privativa da União para legislar acerca de comércio exterior, minas e recursos minerais, com julgamento pelo plenário do Tribunal em agosto de 2003, mantendo a consequente constitucionalidade da Lei 9055/95.

Após as decisões, foram ajuizadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3356/PE, 3357/RS, 3937/SP, 3406/RJ e ADPF nº 109/SP, versando sobre a mesma questão, a inconstitucionalidade formal das Leis Estaduais, por extrapolar a competência legislativa.

Ainda, em 2008, a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT, promoveu a ADI 4066 em face do texto do art. 2º da Lei 9055/95, requerendo a sua inconstitucionalidade, sustentando a lesividade do amianto, indicando existir ofensa a pessoa humana, valorização do trabalho e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Pois bem, o STF se deparou com Ações Diretas de Inconstitucionalidade conexas e que mereciam julgamento único a fim de se uniformizar o entendimento, bem como promover aproveitamento processual atendendo a celeridade e economia processual.

No Voto-Vista da ADI 3937/SP, o Ministro Dias Toffoli reconheceu a invasão de competência Estadual posto que a competência neste caso não é cumulativa entre a União e os Estados, e, quando houver antinomias entre as normas gerais e suplementar, a Lei Estadual deverá ser declarada inconstitucional.

No entanto, em sua *ratio decidendi*, o ministro entendeu que a Lei Federal 9.055/95 passou por um processo de inconstitucionalização, tornando-se



incompatível, sendo que, no momento atual, a norma não se compatibiliza com o regramento disposto na Constituição Federal, declarando incidentalmente inconstitucional a referida norma, fazendo com que as Leis Estaduais suplementares tornassem válidas, ante o vácuo Legislativo Federal.

A declaração incidental de inconstitucionalidade encontra guarida em julgados do Supremo, sustentando que a causa de pedir nas ações de controle concentrado é aberta e o STF<sup>20</sup>, no exercício da competência geral de fiscalizar a compatibilidade formal e material de qualquer ato normativo com a Constituição, pode declarar a inconstitucionalidade, incidentalmente, de normas tidas como fundamento da decisão.

Após todos os debates públicos e científicos acerca do tema, com a convocação de Audiências Públicas e a admissão de diversos *amicus curiae*, reconheceu-se o consenso científico dos órgãos de proteção a saúde acerca da natureza altamente cancerígena de todos os tipos de amianto, destacando que o amianto é responsável por 1/3 (um terço) dos casos de cânceres ocupacionais, com mortalidade de 80% dos pacientes em um ano após o diagnóstico.

Ademais, a Convenção nº 162 da Organização Internacional do Trabalho<sup>21</sup> que foi devidamente internalizada pelo Brasil, prevê em seu artigo 10º a substituição, proibição total ou parcial do amianto, com a finalidade de proteger a saúde dos trabalhadores (Brasil, 1989):

Art. 10º - “Quando necessárias para proteger a saúde dos trabalhadores, e viáveis do ponto de vista técnico, as seguintes medidas deverão ser previstas pela legislação nacional: a) sempre que possível, a substituição do amianto ou de certos tipos de amianto ou de certos produtos que contenham amianto por outros materiais ou produtos, ou, então, o uso de tecnologias alternativas desde que submetidas à avaliação científica pela autoridade competente e definidas como inofensivas ou menos perigosas. b) a proibição total ou parcial do uso do amianto ou de certos tipos de amianto ou de certos produtos que contenham amianto para certos tipos de trabalho”.

A ANVISA e o Ministério do Trabalho e Emprego emitiram Nota Técnica elaborada por Grupo de Trabalho recomendando a substituição do Amianto por fibras de poliálcool vinílico (PVA) ou polipropileno, substâncias classificadas

---

<sup>20</sup> Rcl 4374/PE, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 4/9/13 disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489> acesso em 30 de Maio de 2019 (Brasil, 2013).

<sup>21</sup> Decreto Legislativo N° 51, De 1989 – Convenção OIT nº 162.

Aprova os textos das Convenções da Organização Internacional do Trabalho - OIT que especifica. [http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT\\_162.html](http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_162.html)

internacionalmente no grupo 3 (substância não classificável como carcinogênico para humanos), sustentando que alternativa é totalmente viável em vista que o Brasil é produtor do fio de polipropileno, tornando desnecessária importação.

Ao final, o STF entendeu por maioria dos votos pela inconstitucionalidade incidental da Lei 9055/95, ressaltando que a declaração incidental de inconstitucionalidade não tem efeito erga omnes, produzindo efeito apenas aos Estados dos quais as Leis Estaduais foram questionadas no Controle Concentrado.

Na ADI 4066/DF, a única que questionava diretamente a inconstitucionalidade da Lei Federal 9055/95, não houve a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da referida norma por não se ter atingido o quórum exigido pelo art. 97 da Constituição para votação, o julgamento restou destituído de eficácia vinculante, estavam impedidos os Ministros Roberto Barroso e Dias Toffoli e ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. O Tribunal computou cinco votos pela procedência da Ação contra quatro votos pela improcedência. São exigidos 7 votos favoráveis a procedência da ADI.

Finalmente, em novembro de 2017, o pleno do tribunal voltou a apreciar a matéria, na ADI 3406/RJ, o Excelso Pretório julgou improcedente o pedido de inconstitucionalidade da Lei Estadual 3579/01 do Rio de Janeiro, e, incidentalmente, julgou inconstitucional a Lei Federal 9055/95, por maioria dos votos, com efeito vinculante, trazendo o efeito erga omnes a decisão.

A decisão foi capitaneada pelo voto da Ministra Rosa Weber, reconhecendo consenso técnico e científico estabelecido acerca do amianto, admitindo que a potencial carcinógeno do mineral é considerado alto, sem alternativas seguras para a exploração da crisotila, ressaltando a viabilidade da substituição do amianto por outras substâncias, em especial os materiais plásticos, que são explorados economicamente pelo Brasil.

Apesar de acertada decisão do STF, apenas a declaração de inconstitucionalidade desta ou daquela matéria não gera os efeitos práticos necessários. Neste caso seriam indispensáveis medidas estruturais para alteração das políticas públicas relativas ao amianto.

Os reflexos da decisão não demoraram a surgir; a cidade de Minaçu, cidade de pequeno porte localizada na região norte de Goiás, com população estimada de

31.000 (trinta e um) mil habitantes,<sup>22</sup> onde se situa a terceira maior mina de amianto Crisotila do mundo, foi a mais afetada.

Naquele microcosmo surgiram problemas de diferentes níveis, praticamente todos envolvendo o amianto. Toda economia da cidade e região gira em torno da extração e manufatura do amianto. A exemplo do caso *Brown vs Board of Education of Topeka*, decisão da Suprema Corte Americana no caso da segregação racial, sem a reestruturação de toda situação do amianto, com definições medidas estruturantes, a decisão seria vazia, verificando o afastamento dos Tribunais com a situações fáticas.

Acontece que, as decisões do controle concentrado de constitucionalidade são apenas declaratórias, tornando-se decisões que determinam somente a validade ou não de uma regra, sem se preocupar com os efeitos no mundo dos fatos. A decisão vinculante, atinge todo o país, alterando a legislação vigente desde 1955, ordenando que todos se adequem a nova definição trazida pela Suprema Corte, sem qualquer suporte.

Há que se ressaltar que o Estado brasileiro autorizou legalmente a extração a e manufatura do amianto por 22 anos, portanto tem responsabilidade nos impactos

O processo estrutural, neste caso, serviria para reestruturar a situação fática para cessar a ilicitude, interrompendo a ocorrência dos efeitos ilícitos gerados. Em *Brown vs Board of Education of Topeka* a Suprema Corte americana distribuiu poderes aos juízos de primeiro grau para adotar medidas a fim de implementar a decisão que declarou inconstitucional a segregação racial nos Estados Unidos.

Este é mais um dos casos em que o Poder Judiciário brasileiro poderia se valer dos processos estruturais para aprimorar políticas públicas de maneira eficaz, assim em inúmeras oportunidades ocorrem em decisões que declaram a inconstitucionalidade da uma norma, alterando todo o cenário fático do país.

### **3.4 Conclusão Parcial**

O potencial dinamismo que o processo estrutural oportuniza as demandas ambientais complexas é seu maior valor intrínseco. As soluções não convencionais,

---

<sup>22</sup> <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/minacu/panorama> (IBGE, 2019)

possibilidades de tentativa e erro aumentam a efetividade da tutela ambiental. O claro intuito do processo estrutural é fornecer ferramentas adequadas para as diferentes situações processuais que ocorrem nessas demandas.

O Judiciário brasileiro tem se deparado com grandes possibilidades de aplicação dos processos estruturais e timidamente medidas estruturais surgem na experiência brasileira. Cada vez mais a quebra da lógica binária do processo tradicional é necessária para alcançar a efetividade em processos que se demonstram desafios igualmente complexos de serem solucionados.

A implementação de processos estruturais demanda tempo e muito estudo para que a sua gradual aplicação gere os efeitos pretendidos; oportunamente, o estudo do processo estrutural encontra-se em ascensão na academia, amoldando-se como um excelente instrumento processual em conformidade com todo o intuito da proteção integral ao meio ambiente garantida pela Constituição Federal.

## 4. PROCESSO ESTRUTURAL E LITÍGIOS AMBIENTAIS: BENEFÍCIOS

O processo estrutural tem grande potencial de aumentar a efetividade processual nas demandas ambientais, mas também impõe um elevado grau de comprometimento público e social dos gestores e do Judiciário para a solução completa de um litígio estrutural, evitando soluções parciais que na maioria dos casos acarretam no retorno daquela matéria ao Judiciário forma quase que instantânea.

Os desafios são grandes, mas os benefícios são igualmente recompensadores, considerando que o processo estrutural bem aplicado e bem desenvolvido, entrega a sociedade em geral uma resposta reestruturante ao macro problema enfrentado pela coletividade.

De forma exemplificativa, passa-se a elencar alguns dos benefícios que frequentemente são observados após a implementação de processos estruturais, iniciando pela diminuição da distância entre Direito e processo, pelo aumento da participação popular nas demandas ambientais, bem como garantindo maior acesso à justiça.

### 4.1 Direito e processo

Uma das problemáticas mais importantes e discutidas em direito processual é a distância entre o processo e o direito material; a divisão estanque entre direito processual e direito material causou uma postura de abstração da realidade, afastando o mundo fático da ficção processual (Santos, 2013).

Neste caso, a vicissitude identificada é a exacerbada preocupação com o cumprimento das regras procedimentais em detrimento da tutela pretendida, tornando o procedimento mais importante que a própria busca pela efetivação do Direito pretendido.

Ciente desta problemática, Benjamin (1995, p. 5) alertava:

O processo civil e o Direito material são, pois, vítimas casadas dessas grandiosas transformações. Um e outro, como irmãos siameses, pedem uma postura cirúrgica-reparadora concomitante. Se é correto, na arguta observação de José Carlos Barbosa Moreira, que "(n)enhuma 'revolução' puramente processual é suscetível, por si só, de produzir, na estrutura jurídico-social, modificações definitivas", também é exato que, sem uma insurreição no processo tradicional, qualquer alteração, por profunda que

seja, no Direito material não passará de uma cortina de fumaça a esconder e perpetuar as injustiças e desmandos do individualismo arcaico.

Na idéia de Benjamin (1995), se processo e direito são gêmeos siameses, não se deve admitir que um evolua mais do que o outro, sob pena deste corpo único tornar-se uma aberração complementemente desproporcional.

A função primordial de um processo judicial é servir como instrumento capaz de materializar o direito por intermédio de procedimentos junto ao Poder Judiciário; Quando o processo se torna um limitador na busca pela tutela pretendida por estar distante do direito material, torna-se imprestável em relação ao objetivo que foi criado.

Dai surge a teoria da instrumentalização do processo, pela qual o estudo processual foge da divisão hermética entre processo e direito, preocupada com a efetivação do direito material, fazendo do processo um instrumento capaz de alcançar a justiça necessária no caso concreto.

Sobre o assunto Dinamarco, Cintra e Grinover (2012, p. 365-366) ensina em sua obra *A Instrumentalidade do Processo* que:

Não basta afirmar o caráter instrumental do processo sem praticá-lo, ou seja, sem extrair desse princípio fundamental e da sua afirmação os desdobramentos teóricos e práticos convenientes. Pretende-se que em torno do princípio da instrumentalidade do processo se estabeleça um novo método do pensamento do processualista e do profissional do foro. O que importa acima de tudo é colocar o processo no seu devido lugar, evitando os males do exagerado processualismo e ao mesmo tempo cuidar de predispor o processo e o seu uso de modo tal que os objetivos sejam convenientemente conciliados e realizados tanto quanto possível. O processo há de ser, nesse contexto, instrumento eficaz para o acesso à ordem jurídica justa.

No atual estágio processual, com a introdução do Código de Processo Civil de 2015, o legislador optou pelo processo cooperativo, denominado o terceiro modelo de organização do processo (Didier Jr., 2015).

Nesta etapa, a triangularização processual insere o autor, réu e juiz na situação de equilíbrio, numa relação em que todos estão equidistantes entre si, imperando o diálogo, autonomia da vontade e a boa-fé processual, oferecendo a todas as partes do processo uma passagem judicial harmônica.

É importante salientar que não se trata de “fraternalismo excessivo” no processo, conforme Cabral (2016), pontua que não se trata de ingenuidade no trato

processual, supondo um mundo ideal onde os conflitos deixam magicamente de existir, mas sim fomentar um ambiente processual saudável, onde as partes possam colaborar para a resolução de um problema que transcende o interesse particular.

Cabral (2016) pontua que a colaboração entre as partes cria um círculo virtuoso favorecendo o consenso na tomada de decisões, respeitando as divergências entre as partes, e, quando não for possível utilizar da consensualidade para solução da questão posta, é necessário o desembargo pelo Juízo.

Resolvendo consensualmente pequenos entraves, compatibilizando o procedimento via negociação processual, favorece a melhor experiência processual, delegando ao Juízo a missão de decidir apenas nos casos em que não houver consenso entre as partes.

Um dos bens jurídicos mais importantes e resguardados pela lei é a liberdade; seja liberdade de consciência, religiosa, de associação e reunião, de ir e vir, dentre outras; o direito processual não foge à regra, que, apesar de todas as amarras e engessamento processual ainda presentes nos dias atuais, caminha em sentido ao progresso, autorizando o jurisdicionado, bem como o operador do direito a pavimentar seus próprios caminhos, definindo qual melhor via para a marcha processual.

Neste diapasão, Pinto (2018, p. 103) leciona:

Sob esta perspectiva valoriza-se, de forma significativa, a vontade dos sujeitos processuais na busca por uma solução mais adequada das demandas que, como já foi abordado anteriormente, não estariam simplesmente satisfeitas através dos tradicionais provimentos judiciais.

Neste contexto, o autorregramento da vontade no direito processual garante uma maior proximidade entre o processo e o direito, flexibilizando a forma processual para a necessidade do caso em tela, aumentando consideravelmente a efetividade processual.

Percebe-se que o processo estrutural com a sua plena capacidade de alterar o procedimento, afastando factualmente as amarras processuais que limitam o processo, principalmente nestes processos considerados complexos, aprimora o sistema processual, diminuindo o abismo (que não deveria existir) entre o direito e o processo.

Alguns exemplos interessantes de flexibilização procedimental são: i. A calendarização processual; ii. Delimitação consensual das questões a serem

enfrentadas no processo; iii. Acordo de saneamento partilhado; iv. Acordo de execução; v. Acordo de produção antecipada de prova; vi. Dispensa ou escolha de assistente técnico compartilhado; e muitas outras possibilidades, que somente o caso prático poderá mostrar.

Daí conclui-se que, quanto mais detidamente for observada a relação entre direito material e processual, com a garantia da autonomia da vontade para amoldar o procedimento a necessidade daquela causa, maior será a criação de mecanismos aptos a desenvolver o melhor procedimento possível e mais benefícios práticos serão obtidos pelo uso do processo pragmático.<sup>23</sup>

#### **4.2 Participação pública**

A participação popular ambiental é um dos pilares basilares dispostos no art. 225 da Constituição Federal. A importância desta participação é tamanha que foi elevada a *status* de Princípio Constitucional Ambiental, devendo ser garantida pela sua forma direta e também representada quando necessário.

A garantia de um Estado Socioambiental de Direito só pode ser alcançada desde que a participação popular seja uma realidade plausível a todo cidadão, sob pena daquele povo tornar-se um “exército de silenciosos” (Séguin, 2006, p.313).

Neste sentido, as palavras de Ebbesson (*apud* Sarlet, 2017, p. 170):

O envolvimento do público serve para legitimar as decisões em matéria ambiental, uma vez que a confiança nas autoridades públicas e a aceitação das decisões são reforçadas se é assegurado aos membros do público participar e ser ouvidos – não apenas por meio do seu voto – no desenvolvimento, implementação e efetivação das normas legais e políticas públicas, bem como na tomada de decisão envolvendo projetos específicos.

A participação popular não se esvai apenas como o voto popular, mas sim com o contínuo acompanhamento na tomada de decisões ambientais, servindo como instrumento de controle e efetividade do desenvolvimento ambiental do país (Machado, 2017).

Os diversos instrumentos de participação disponíveis à população são mecanismos que devem estar em constante evolução e aprimoramento. Sarlet (2017),

---

<sup>23</sup> Processo pragmático é uma das formas menos usadas para denominação de um processo estrutural, mas que se enquadra perfeitamente bem neste caso.



ressalta que devem ser utilizados os instrumentos democráticos-participativos como protestos, manifestações, além dos mecanismos de democracia participativa como referendo, plebiscito, iniciativa popular legislativa sempre que necessário, privilegiando esta via em detrimento do acionamento judicial, que deve ser utilizado somente em caráter subsidiário, quando a participação popular não tiver força suficiente para afastar as situações de lesão ou ameaça ao bem jurídico ambiental.

É possível identificar a evolução desta participação popular em diferentes frentes, em especial no ambiente digital, capaz de desenvolver fóruns de discussão disponível a todos onde é possível obter importantes informações ambientais, discutir democraticamente sobre relevantes temas e organizar comunidades em prol do meio ambiente.

No âmbito judicial, ponto mais relevante a esta dissertação, identifica-se uma forte movimentação voltada ao chamamento da população para discussão e controle das políticas públicas ambientais.

As audiências públicas promovidas com intuito de incluir o maior número de pessoas possível nas tomadas de decisão é uma das medidas exemplares a serem adotadas; também neste mesmo contexto, o crescimento da figura do *amicus curiae* no controle concentrado de constitucionalidade e o alargamento da legitimidade para estar em juízo em demandas relativas ao meio ambiente demonstram a evolução neste campo, potencializando a participação popular dentro do Poder Judiciário (Sarlet, 2017).

Para que se atinja este nível de participação popular, é exigido que o cidadão seja autônomo e participativo, atingindo a maioria<sup>24</sup> política, longe de qualquer alienação, evitando a sempre impeditiva intermediação representativa e nas palavras de Bonavides (2001) fazendo do “cidadão-povo” a medula da legitimidade de todo o sistema. Portanto a democracia participativa ecológica, é um direito fundamental, mas além disso, é um dever de todo cidadão não se calar quando se deparar com a ofensa ao bem coletivo ambiental, aceitando a responsabilidade e participando da gestão ambiental.

---

<sup>24</sup> Maioridade conforme o entendimento de Kant “procura sustentar a tese de que a educação possibilita ao ser humano desenvolver, cada vez mais, a capacidade e a coragem de sair do estado de menoridade e alcançar, progressivamente, a maioria, tornando-se um sujeito esclarecido e autônomo.” (Nodari, Saugo, [s.d.]) Esclarecimento, Educação e Autonomia em Kant.

Com isto, os processos estruturais podem contribuir enormemente para esta potencialização, pois é exatamente o que busca, aumento da participação popular por intermédio de instrumentos trazidos pela flexibilização procedimental, criação de novas formas de enfrentamento dos litígios, e, principalmente pela massiva participação popular nas demandas ambientais autorizando que mais legitimados promovam a defesa do interesse ambiental.

### 4.3 Acesso à Justiça

Inicialmente, é necessário tecer breves considerações quanto ao princípio do acesso à justiça; a magna carta brasileira afirma o direito fundamental ao acesso à justiça, garantindo-o em seu art. 5º, inciso XXXV<sup>25</sup>, intitulado princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ou do acesso à justiça.

Acessar a justiça não deve ser considerado a possibilidade de ajuizar uma demanda; a conceituação contemporânea de acesso à justiça ampliou os horizontes a fim de retirar o caráter formal de acesso aos Tribunais para uma tutela efetiva e real dos direitos (Santos, 2013).

Na reverenciada obra *Acesso à Justiça*, Cappelletti (1988, p. 67) traduz a importância da terceira onda renovatória do acesso à justiça tratando do aperfeiçoamento contínuo do sistema processual:

O progresso na obtenção de reformas da assistência jurídica e **da busca de mecanismos para representação de interesses “públicos”** é essencial para proporcionar um significativo acesso à justiça. Essas reformas serão bem sucedidas – e, em parte, já o foram – no objetivo de alcançar proteção judicial para interesses que por muito tempo foram deixados ao desabrigo. (grifo nosso)

Em razão deste alargamento conceitual o acesso à justiça, considerando a terceira onda renovatória de Cappelletti, Santos (2013, p. 74) ensina:

Tendo em vista o caráter fluido dessas noções, a doutrina estabelece tópicos que tendem a permitir uma adequada compreensão do significado da expressão acesso à justiça. Nessa perspectiva, ressalta-se que o acesso à

---

<sup>25</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

justiça ocorre quando: (i) se tem oportunidade de litigar em juízo, como autor ou réu; (ii) o processo se desenvolve nos termos das garantias constitucionais e segundo regras processuais legítimas; (iii) o pedido das partes é julgado; (iv) a decisão judicial apresenta-se justa, segundo a interpretação da hipótese fática e da legislação à luz de valores legítimos; (v) a resposta estatal seja capaz de se concretizar no plano dos fenômenos, mediante a conformação do mundo empírico ao que se decidiu (efetividade).

Nesta toada, a continência do processo aos princípios processuais torna-se elemento essencial a sua existência, devendo todo o procedimento obedecer às garantias constitucionais sob pena de nulidade processual.

Além da Constituição Federal brasileira, instrumentos internacionais afirmam a necessidade de garantir a participação pública no debate ambiental, privilegiando o acesso à justiça. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro sedimentou território para a discussão, tornando-se referência mundial no tema.

Especialmente o princípio 10<sup>26</sup> da declaração prevê três elementos estruturais para a construção de uma discussão ambiental mais democrática, identificando neste tripé: i) a participação pública na tomada de decisões; ii) acesso à informação, iii) acesso à justiça, com destaque da garantia ao acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos.

Os três elementos são indissociáveis para a formação do debate ambiental efetivo, e, caso qualquer uma dessas garantias sejam desrespeitadas, a efetividade da participação popular é prejudicada.

Fundamentado no princípio 10 da RIO-92, em março de 2018, o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe foi criado com o intuito de promover a implementação de políticas efetivas a fim de garantir o pleno e efetivo direito ao acesso à justiça, participação pública na tomada de decisões e acesso à informação ambiental.

---

<sup>26</sup> Princípio 10 – RIO92: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

Dentre os termos do acordo, destaca-se o artigo 8º itens 3 e 4, com acuradas previsões para o acesso à justiça e bom funcionamento da demanda ambiental, *in verbis*:

3. Para garantir o direito de acesso à justiça em questões ambientais, cada Parte, considerando suas circunstâncias, contará com:

- a) órgãos estatais competentes com acesso a conhecimentos especializados em matéria ambiental;
- b) procedimentos efetivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciais e sem custos proibitivos;
- c) legitimização ativa ampla em defesa do meio ambiente, em conformidade com a legislação nacional;
- d) a possibilidade de dispor medidas cautelares e provisórias para, entre outros fins, prevenir, fazer cessar, mitigar ou recompor danos ao meio ambiente;
- e) medidas para facilitar a produção da prova do dano ambiental, conforme o caso e se for aplicável, como a inversão do ônus da prova e a carga dinâmica da prova;
- f) mecanismos de execução e de cumprimento oportunos das decisões judiciais e administrativas correspondentes; e
- g) mecanismos de reparação, conforme o caso, tais como a restituição ao estado anterior ao dano, a restauração, a compensação ou a imposição de uma sanção econômica, a satisfação, as garantias de não repetição, a atenção às pessoas afetadas e os instrumentos financeiros para apoiar a reparação.

4. Para facilitar o acesso do público à justiça em questões ambientais, cada Parte estabelecerá:

- a) medidas para reduzir ou eliminar as barreiras ao exercício do direito de acesso à justiça;
- b) meios de divulgação do direito de acesso à justiça e os procedimentos para torná-lo efetivo;
- c) mecanismos de sistematização e difusão das decisões judiciais e administrativas correspondentes; e
- d) o uso da interpretação ou tradução de idiomas distintos dos oficiais quando for necessário para o exercício desse direito.

A adoção prática destas previsões garantiria de forma efetiva o acesso à justiça em matéria ambiental.

Acesso à justiça nas questões ambientais exige a ampliação de canais de participação pública, sistematizado por Benjamin (1995), sustentando que a busca pelo direito pretendido pode se dar pela tutela privada direta, onde o atingido pode atuar em nome próprio ou pela tutela pública, intermediado por terceiro legitimado para promover a defesa daquele grupo atingido ou da coletividade em geral.

Deve-se fazer valer o encurtamento da distância entre o direito material e o processo, considerando a seguinte afirmativa: inexistente acesso à justiça quando não há instrumentos aptos a atender as demandas de direito material ou quando o processo se torna empecilho na busca do direito pretendido.

O que os processos estruturais têm a oferecer ao acesso à justiça está intrinsecamente ligado a questão acima posta, pois vem diretamente oferecer formas de acessar a justiça de forma pragmática, ultrapassando restrições impostas por regras processuais descabidas nas demandas ambientais. Ao buscar efetividade procedimental, consequentemente garante o acesso ao justo de forma igualmente efetiva.

#### **4.4 Conclusão parcial**

De acordo com o que foi exposto até o presente momento, percebe-se que os litígios estruturais, diversamente dos litígios tradicionais, são, em regra, construídos em juízo, com a participação do juiz e dos demais participantes do processo. Em outras palavras, é no dinamismo do processo que serão desenhados os contornos do caso concreto, em razão das informações obtidas e alternativas testadas. Tudo isso, porém, só será possível se houver flexibilização procedimental.

Nesse contexto, importante perceber que a referida flexibilização do procedimento não viola o postulado do devido processo legal, uma vez que, em sua feição constitucional, devido processo legal é bem mais do que procedimento fixo e preordenado. Trata-se, em verdade, da utilização das técnicas processuais adequadas e idôneas, com respeito às garantias constitucionais (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2020).

A flexibilização procedimental, nesses casos, é o que proporcionará o uso de técnicas efetivas, adequadas e compatíveis com as necessidades do litígio estrutural in concreto. O contraditório, por exemplo, pode ser muito mais efetivo com uma ampla participação das partes do processo. Isso, além de prestigiar a igualdade e o acesso à justiça, faz com que o magistrado verdadeiramente compreenda a dimensão e todas as nuances do problema a ele conduzido. Esse fato terá, como consequência, a efetiva resolução do litígio e, em uma perspectiva mais abrangente, a obtenção da tão almejada pacificação social, que é o grande objetivo do Direito (Reale, 2002).

## 5. PROCESSO ESTRUTURAL E SEUS INSTRUMENTOS

A constante evolução legislativa incorpora inovação benéficas às novas necessidades processuais; com isso a ultrapassada ideia de positivismo jurídico torna-se uma realidade cada vez mais distante, abrindo caminho a fase pós-positivista (Pinto, 2018).

Neste sentido, Barroso (2001, p. 5):

O direito, a parti da segunda metade do século XX, já não cabia mais no positivismo jurídico. A aproximação quase absoluta entre Direito e norma e sua rígida separação da ética não correspondiam ao estágio do processo civilizatório e às ambições dos que patrocinavam a causa da humanidade.

As novas legislações, como o novo código de processo civil, trouxeram as chamadas cláusulas gerais, quem em linhas gerais, não mais definem parâmetros, valores e condutas, mas sim servem como ponto de referência interpretativa e oferecerem critérios valorativos e limites para aplicações normativas (Tepedino, 2002).

Tais inovações pretendem cindir como formalismo exacerbado, findando com medidas estritamente formais com a finalidade de promover um maior leque de técnicas processuais hábeis a gerar soluções pragmáticas cada vez mais eficientes. De forma exemplificativa, alguns dos instrumentos utilizados nos processos estruturais passam a ser analisados.

### 5.1 Convenções Processuais

As convenções processuais não são uma inovação no mundo processual, sempre estiveram presentes no Direito, via de regra ligados ao Direito Privado. No Brasil, em específico com a entrada em vigência do Código de Processo Civil de 1973, houve a ampliação da possibilidade de entabular negócios processuais. Nestas situações o legislador optou por autorizar as partes apenas a convencionar acerca das hipóteses elencadas em lei, denominando-as de negócios jurídicos processuais típicos.

Cabral (2016) cita a existência dos negócios processuais no direito romano, ressaltando a prática dos acordos desde o início da existência do Direito: os acordos

são uma prática tão antiga quanto o próprio Direito. Desde que o ser humano começou a viver em grupos ou tribos, os integrantes desses agrupamentos respeitavam regras de convivência aceitas entre todos. E já nos primórdios do direito processual, ainda no direito romano, vemos o que poderia ser descrito como o protótipo dos acordos processuais: a *litiscontestatio*.

Ainda Cabral (2016, p. 32-33):

A *litiscontestatio* assumiu contornos diversos a depender das fases de evolução do direito processual romano (*legis actiones*, período *formular* e *cognitio extra ordinem*). Sua feição mais conhecida desenvolveu-se sobretudo nos períodos em que se observava a divisão do procedimento em duas fases. A primeira fase (*in iure*) tinha como objetivo fixar as pretensões das partes, que compareciam em juízo e firmavam um acordo pelo qual se comprometiam a aceitar a decisão futura. A segunda fase (*apud iudicem*), que se iniciava após a *litiscontestatio*, era aquela em que efetivamente se julgava o objeto litigioso definido na *litiscontestatio*. No período das *legis actiones*, no fim da fase *in iure*, a *litiscontestatio* representava o momento se fixavam os limites do litígio a ser decidido posteriormente pelo *iudex*. No período do processo *per formulas*, com o abandono da oralidade e a previsão de fórmulas escritas para definir a controvérsia, a *litiscontestatio* assumiu, com todo vigor, o formato de um acordo a partir do qual as partes se comprometiam a participar da fase *apud iudicem* e aceitar a sentença que fosse prolatada.

O que se tem de inovador com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015 é a chamada cláusula geral de negociação processual atípica, regra contida no art. 190 CPC<sup>27</sup>; Cláusula que privilegia a autonomia da vontade no processo civil, rompendo com a rigidez processual exacerbada.

Antes de adentrar o mérito da discussão é necessário trazer embasamento para que se possa compreender o tema visualizando o panorama geral dos conceitos e entendimentos doutrinários acerca dos negócios jurídicos processuais, também denominados por convenções processuais.

Entende-se por negócio jurídico processual, o ato jurídico baseado na vontade das partes, de forma bilateral ou plurilateral, alterando o procedimento para adequar as regras, às suas realidades e necessidades (das partes), compreendendo ônus, faculdades, deveres e poderes.

---

<sup>27</sup> Código de Processo Civil Art. 190. - Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Código de Processo Civil.

Negócio jurídico processual é o ato que produz ou pode produzir efeitos no processo escolhidos em função da vontade do sujeito que o pratica. São em geral, declarações de vontade unilaterais ou plurilaterais admitidas pelo ordenamento jurídico como capazes de constituir, modificar e extinguir situações processuais, ou alterar o procedimento.” (Cabral, 2016, p. 48).

Os negócios jurídicos, que nada mais são do que fatos jurídicos caracterizados pela presença da vontade, pela qual portadores de interesses distintos ou comuns, entabulam uma convenção a fim de se produzir os efeitos jurídicos almejados, neste diapasão Diniz (2012, p. 476) arremata:

O negócio jurídico funda-se na "autonomia privada", ou seja, no poder de autorregulação dos interesses que contém a enunciação de um preceito, independentemente do querer interno. Apresenta-se, então, o negócio jurídico como uma "norma concreta estabelecida pelas partes.

Destarte, o estudo se concentra nos negócios jurídicos, que mais à frente ganhará o acréscimo “processual”. Entendemos, portanto, que negócio jurídico é “o negócio jurídico típico é o contrato, concebido como um negócio jurídico bilateral ou plurilateral que visa à criação, à modificação ou à extinção de direitos e deveres” (Tartuce, 2016, p. 347).

Desta forma, as convenções processuais nada mais são que negócios jurídicos entabulados em âmbito processual, obedecem às mesmas regras dos negócios jurídicos dispostos no Código Civil, com a diferença apenas do objeto: o processo.

O processo, neste caso, refere-se a qualquer uma das formas de resolução de conflitos que possa ser modificado em seus procedimentos ou sua cadeia organizada, neste sentido Avelino (2015, p. 3) ensina:

É preciso que se compreenda: adaptar o procedimento não é a mesma coisa de dispor a respeito de situações jurídicas processuais. Alterar o procedimento significa modificar o ato procedimento em sua complexidade, no que se refere aos atos que compõem sua cadeia organizada. Dispor a respeito de situações jurídicas processuais significa alterar as posições processuais que os sujeitos titularizam, tanto no que se refere a atuar quanto a se submeterem a atuação dos demais. Desta forma, ainda que alterar o procedimento não se confunda com alteração de situações jurídicas processuais, como estas últimas decorrem de fatos processuais (aí inclusa a prática dos atos processuais), pode-se dizer que um acordo processual que altere o procedimento, necessariamente influenciará nas situações jurídicas dos sujeitos processuais, motivo pelo qual um e outro caminham juntos.



A melhor doutrina transpõe o estudo dos atos e negócios jurídicos regrados pelo Código Civil para as convenções processuais, ou seja, impondo que o negócio jurídico processual deve obedecer às mesmas regras do ato jurídico ou do negócio jurídico, neste diapasão Carvalho (2017, p. 80) elucida:

Proposta por Pontes de Miranda e desenvolvida por Marcos Bernardes de Mello, a Teoria do Fato Jurídico – comumente denominada de “Teoria Ponteana” – é uma forma de compreensão e sistematização dos diversos fenômenos jurídicos por um método racional e escalonado. O método consiste em abstratamente considerar que o mundo do direito é dividido em três planos fundamentais: o plano da existência, o plano da validade e o plano da eficácia. Sendo que deve-se entender cada plano como um degrau; então, para que o fato jurídico *lato sensu* siga do plano de validade para o de eficácia, v.g., deverá preencher os requisitos e pressupostos previstos em lei.

Os negócios jurídicos processuais são subespécies dos negócios jurídicos, seguindo exatamente as mesmas diretrizes e preceitos basilares, destarte, as convenções processuais inicialmente devem respeitar os requisitos da escada ponteana, compreendendo os seus três planos: de existência, de validade e de eficácia, contemplando a norma disposta no artigo 104 do Código Civil.

No plano da existência se encontram os pressupostos para um negócio jurídico, isto é, os seus elementos mínimos. Esses elementos são enquadrados, por alguns autores, dentro dos elementos essenciais do negócio jurídico.

Não é por outra razão que tais elementos constituem seu suporte fático. Nesse plano, costuma-se afirmar, que há apenas substantivos, desprovidos de qualquer qualificação. São eles: partes ou agentes, vontade, objeto e forma (Venosa, 2008).

Por outro lado, no plano da validade, as palavras supra indicadas ganham adjetivos, tais como: partes ou agentes capazes; vontade livre (sem vícios); objeto lícito, possível, determinado ou determinável; e forma prevista ou não defesa em lei

Os elementos de validade constam expressamente do artigo 104, do Código Civil. Em verdade não consta do dispositivo qualquer menção quanto à vontade livre, no entanto, é certo que o aludido elemento se encontra inserido, seja na capacidade do agente, seja na licitude do objeto.

Por fim, no plano da eficácia, se encontram os elementos que se relacionam com a suspensão e resolução de direitos e deveres (a condição, o termo, o encargo ou o modo); as regras de inadimplemento negocial (juros, multas e perdas e danos);

o registro imobiliário; a rescisão contratual; o regime de bens do casamento, entre outros.

Note-se que neste último plano estão os efeitos gerados pelo negócio jurídico em relação às partes e em relação a terceiros, vale dizer, às suas consequências jurídicas e práticas.

Sobre estes três planos, ensina Pontes de Miranda e Cavalcanti (1974, t. III, p. 15) que:

Existir, valer e ser eficaz são conceitos tão inconfundíveis que o fato jurídico pode ser, valer e não ser eficaz, ou ser, não valer e ser eficaz. As próprias normas jurídicas podem ser, valer e não ter eficácia (H. Kelsen, Hauptprobleme, 14). O que se não pode dar é valer e ser eficaz, ou valer, ou ser eficaz, sem ser; porque não há validade, ou eficácia do que não é.

Neste sentido, o Fórum Permanente de Processualistas Civis, na carta de São Paulo de 18 a 20 de março de 2016, em seu enunciado nº 403 corrobora o entendimento: 403 - (art. 190; art. 104, Código Civil) A validade do negócio jurídico processual, requer agente capaz, objeto lícito, possível, determinado ou determinável e forma prescrita ou não defesa em lei. (Grupo: Negócios processuais)

Conjugando o entendimento doutrinário acima esposado, com o dispositivo legal, ascende-se à seguinte conclusão: é admissível todo e qualquer negócio jurídico processual, desde que se observe os planos de existência, validade e eficácia, e, admita a autocomposição e que não se enquadre na hipótese prevista no parágrafo único do artigo 190 do CPC.

### 5.1.1 Hipóteses

As hipóteses de negociação processual são infinitas desde que obedeçam aos limites estabelecidos pela lei; a título de exemplo, algumas das mais comuns e úteis convenções processuais serão elencadas:

#### *a) Negociação pré-processual*

A negociação processual pode ser formulada em qualquer fase processual, bem como na fase pré-processual; nesta etapa, as partes podem em comum acordo,

vislumbrando a possibilidade de eventual futuro litígio, estipular regras modificadoras do procedimento.

Nas demandas ambientais, a formulação de convenções servirá para delimitar de forma objetiva como o procedimento poderá tornar-se mais célere e proveitoso, exemplo: o Poder Público Municipal firma contrato de fornecimento de água e esgoto com a concessionária, que se compromete a fornecer a toda população daquele município água potável e tratamento de esgoto.

Deste contrato advirá inúmeras situações jurídicas complexas que necessitam de procedimento diferenciado, tanto valendo-se do processo estrutural como das convenções processuais para aprimoramento processual.

Na fase da elaboração do contrato, as partes podem convencionar flexibilizações e adequações necessárias para o caso em tela, facilitando o entendimento das regras a serem utilizadas, privilegiando a celeridade e a eficiência.

A negociação pré-processual se demonstra uma grande ferramenta para os processuais estruturais garantindo a estabilidade, podendo as partes antecipar as mudanças que julgarem necessárias ao procedimento antes mesmo da conformação do processo.

#### *b) Calendarização processual*

Provavelmente a convenção processual mais explorada pela doutrina que trata sobre o tema, a calendarização processual é muito positiva para evitar atrasos desnecessário no processo.

Rodrigues e Gismondi (2017, p. 160) ensinam sobre a calendarização processual:

Cuida-se de "técnica de governança" baseada em noções de auditoria, gestão de projetos e produção, através de "técnicas inventivas e particularizantes de reengenharia procedimental" em que se busca reduzir os lapsos inúteis de tempo (ex. com a juntada de petições, conclusão dos autos para despacho em gabinete, remessa de autos à publicação etc.).

O processo poderá ter seus atos processuais calendarizados em seu todo ou em parte, assim, tornam-se desnecessárias intimações, prazos próprios e impróprios, haja vista que todos têm conhecimento das datas que irão ocorrer as decisões e

audiências, cientes também de quando se deve manifestar, impugnar, informar; o que gera estabilidade, previsibilidade e celeridade.

O magistrado também deverá participar deste negócio processual, devendo deferir o pleito ou mesmo participar da elaboração do acordo, por força da redação do art. 191 CPC, *in verbis*:

Art. 191. De comum acordo, o juiz e as partes podem fixar calendário para a prática dos atos processuais, quando for o caso.

§ 1º O calendário vincula as partes e o juiz, e os prazos nele previstos somente serão modificados em casos excepcionais, devidamente justificados.

§ 2º Dispensa-se a intimação das partes para a prática de ato processual ou a realização de audiência cujas datas tiverem sido designadas no calendário.

As vantagens são enormes e o dispêndio de tempo e energia são mínimos, Costa (2015, p. 106) elenca três grandes pontos deste negócio processual típico: i. simplicidade, ii. baixo custo normativo iii. alta eficiência.

Esta técnica acelera a marcha processual, garantindo a eficácia, celeridade, contando com a anuência de todas as partes, inclusive do magistrado, sustentados pelo espírito do processo cooperativo, focados em solucionar a pendenga da forma mais satisfatória possível, rompendo com a procrastinação processual tão comum no dia a dia forense.

### *c) Acordo de saneamento compartilhado – art. 357 § 2º e §3º CPC*

Após o encerramento a fase postulatória, via de regra, o Magistrado delimitará as questões de fato e jurídicas do processo, fixando os pontos controvertidos da demanda, por intermédio da decisão saneadora.<sup>28</sup> Com a introdução do Código de Processo Civil de 2015, especificamente no art. 357, § 2º e 3º do CPC<sup>29</sup>, houve a

<sup>28</sup> Exceto se houver a hipótese de julgamento antecipado ou julgamento conforme o estado do processo, conforme dispõe os art. 354 e 355 CPC.

<sup>29</sup> Art. 357. Não ocorrendo nenhuma das hipóteses deste Capítulo, deverá o juiz, em decisão de saneamento e de organização do processo.

§ 2º As partes podem apresentar ao juiz, para homologação, delimitação consensual das questões de fato e de direito a que se referem os incisos II e IV, a qual, se homologada, vincula as partes e o juiz.

§ 3º Se a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito, deverá o juiz designar audiência para que o saneamento seja feito em cooperação com as partes, oportunidade em que o juiz, se for o caso, convidará as partes a integrar ou esclarecer suas alegações.

possibilidade de entabular negócio jurídico processual típico para aprimorar o procedimento.

Na hipótese do §2º podem as partes, em comum acordo, podem escolher quais serão as questões de fato e de direito a serem debatidas na fase instrutória, devendo o magistrado homologar o acordo, gerando a vinculação das partes e do juízo à convenção. O acordo será elaborado pelas partes via petição e posteriormente analisado pelo magistrado, que homologará o acordo processual.

Na hipótese do §3º podem formular acordos em audiência, devida complexidade da matéria, delimitando as matérias de fato e de direito a ser discutidas no processo, o legislador oportuniza às partes a possibilidade de definir quais são os pontos controvertidos na demanda, quais são as provas a serem produzidas e até mesmo esclarecê-las em audiência em causas complexas.

Em ambos os casos, as convenções formuladas devem possuir o objetivo de eliminar a morosidade processual com a discussão de matérias de fato e de direito desnecessárias, bem como a produção de provas que seriam dispensáveis, o que é primordial em demandas de natureza complexa.

Ainda, a audiência também servirá como nova tentativa de conciliação sobre o direito material, levando em consideração que após o esclarecimento das alegações por uma das partes pode levar a outra a reconsiderar algum dos pontos que discutem no processado, ocasionando a solução amigável do litígio no todo ou em parte.

O acordo de saneamento compartilhado, seja fundado no art. 357 §2º ou no §3º, se demonstram instrumentos bastante capazes de modificar o procedimento a fim de aprimorá-lo, concluindo que as partes podem valer-se do acordo ajustando-o ao processo estrutural.

#### *d) Enunciado 19 do FPPC*

Propositalmente, por derradeiro, o enunciado 19 do FPPC prevê algumas situações que podem ocorrer em diversas situações processuais, demonstrando amplitude da negociação processual.

Fundamentado pelo enunciado 19 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis, o rol deste enunciado prevê algumas situações jurídicas interessantes onde as convenções processuais podem ser formuladas de maneira pontual: i pacto de

impenhorabilidade; ii. acordo de ampliação de prazos das partes de qualquer natureza; iii. acordo de rateio de despesas processuais; iv. dispensa consensual de assistente técnico; v. acordo para retirar o efeito suspensivo de recurso; vi. acordo para não promover execução provisória; vii. pacto de mediação ou conciliação extrajudicial prévia obrigatória inclusive com a correlata previsão de exclusão da audiência de conciliação ou de mediação prevista no art. 334; viii. pacto de exclusão contratual da audiência de conciliação ou de mediação prevista no art. 334; ix. pacto de disponibilização prévia de documentação (pacto de disclosure), inclusive com estipulação de sanção negocial, sem prejuízo de medidas coercitivas, mandamentais, sub-rogatórias ou indutivas; x. previsão de meios alternativos de comunicação das partes entre si; xi. acordo de produção antecipada de prova; xii. a escolha consensual de depositário-administrador no caso do art. 866; xiii. convenção que permita a presença da parte contrária no decorrer da colheita de depoimento pessoal.

O objetivo deste enunciado é de criar um rol exemplificativo de possíveis acordos processuais que possam vir a ser formulados endoprocessualmente e exoprocessualmente, informando as partes das inúmeras possibilidades que podem ser criadas via cláusula geral de negociação processual atípica.

Sempre que a convenção processual auxiliar o procedimento, será bem-vinda podendo as partes se servirem deste instrumento para alcançar o direito material almejado.

A entrada em vigência do Código de Processo Civil de 2015 fortaleceu as possibilidades de convencionar negócios processuais com a cláusula geral de negociação processual e conseqüentemente garantiu maior liberdade as partes, favorecendo a autonomia da vontade no processo. As convenções processuais são instrumentos importantíssimos para a flexibilização processual e adequação procedimental nas causas complexas, em especial naquelas demandas que tratem de políticas públicas, como nas questões ambientais.

A quebra da rigidez processual e superação do dogma do publicismo processual abre alas para a possibilidade de processos mais eficientes e mais céleres, pautados principalmente pelo espírito cooperativo, fazendo com que as partes se valham do autorregramento autorizado pelo Código Processual, moldando o procedimento positivamente.

As inúmeras possibilidades de convencionar processualmente devem sempre ser observadas de forma positiva, vez que os acordos obrigatoriamente prestam continência ao princípio da boa-fé. Ao mesmo tempo, quando os negócios processuais manifestamente forem formulados com objetivos despiciendos, devem ser afastados de plano pelo magistrado, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas para aqueles que se comportam de forma maliciosa junto ao Poder Judiciário.

Conclui-se que as convenções processuais somadas ao processo estrutural constituem primorosos instrumentos para resolução de litígios complexos, tão presentes na sociedade contemporânea. Apesar de utilizados de maneira ainda tímida, o potencial das convenções processuais é enorme e seus benefícios são igualmente avantajados, mostrando-se uma das grandes evoluções processuais do Código de Processo Civil de 2015.

## **5.2 Legitimidade, participação e representatividade**

O maior desafio da teoria do processo estrutural é adequar a rigidez estrutural do processo tradicional, programado para solucionar conflitos bipolares, retrospectivos e pouco complexos, à resolução de um conflito que é Vitorelli (2020a, p. 219):

"fluido, mutável e vai se desenvolver no presente e no futuro, isso de fato, exige considerável esforço de todos os envolvidos, isto é, as partes, o juiz, os terceiros, intervenientes ou não no processo, e a própria sociedade que será beneficiada pela reforma."

Ressalte-se, por sua relevância e conexão com o tópico que ora se apresenta, que uma das características típicas do processo estrutural é a multipolaridade, trabalhando com múltiplos centros de interesses, que por muitas vezes, são antagônicos entre si, resultando em interesses convergentes e divergentes ao mesmo tempo.

Nessas situações, a lógica binária do processo tradicional, baseado no modelo adversarial, onde a parte "A" trava uma verdadeira batalha contra a parte "B" em razão de uma demanda não complexa, dificilmente vai atender as necessidades impostas por um litígio estrutural (Arenhart, 2019a).

Nos processos estruturais, a multipolaridade e a diversidade de interesses

conflitantes são características marcantes; significa dizer que os interessados na mesma tutela judicial podem divergir, ocasionado a multipolaridade de pretensões. (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2020).

Como um litígio estrutural afeta de forma qualitativa e/ou quantitativa um indeterminado número de pessoas, é indispensável a seleção de quais pessoas serão ouvidas neste processado, sob pena do procedimento tornar-se tão custoso e moroso em detrimento do direito pretendido, tornando-o imprestável; afinal, como afirma Owen FISS (2017), defender que todos os indivíduos supostamente afetados pelo problema estrutural participem pessoalmente do processo se trata de algo utópico.

Isso não só implicaria compreender que esse processo judicial seria inapto para lidar com litígios estruturais, colocando em xeque todo o sistema legislativo, isso porque a criação das normas no Brasil é quase sempre policêntrica, afetando toda a população, e não podendo todas dela participar diretamente (Fiss, 2017).

Portanto, mesmo que pareça contraditório, o chamamento da população à participação pública ambiental deve ser mitigado no sentido de selecionar quais grupos podem efetivamente contribuir para o debate ambiental.

Assim, não é necessário que todas as pessoas participem individualmente do processo estrutural. Basta que essas pessoas sejam adequadamente representadas, não afetando a participação popular. Então, é importante se compreenda quais são as pessoas que devem ser ouvidas, garantindo a participação direta na tomada de decisões ambientais.

Algumas razões são postas para seleção dos participantes: i. O grau de complexidade da discussão deve exigir a qualificação mínima dos participantes sobre o assunto discutido; ii. As limitações físicas do ambiente de discussão; iii. A preocupação com a celeridade do processo e a necessidade de não “eternizar” o debate.

A fim de elucidar quais seriam os grupos relevantes Vitorelli (2020b, p.220) ensina:

podem ser significativamente afetados pela reestruturação que a petição inicial pretende promover. Embora os detalhes ainda possam não estar totalmente claros, nesse momento, é possível ter, pelo menos, uma delimitação preliminar. Outros grupos podem ser ouvidos ao longo do processo e agregar as suas perspectivas.

Desta forma, é de suma importância que grupos organizados com a



finalidade de promover a defesa ambiental ou que se verifique a pertinência temática na atuação sejam ouvidos no processo.

Não é por outra razão que Fiss (1979, p. 21) por exemplo:

[...] sugere que a lógica nos casos estruturais não pode ser binária, sendo importante 'encontrar um grande número de representantes, cada um talvez representando diferentes pontos de vista em relação ao que é do interesse do grupo de vítimas.

Definidos os "grupos relevantes", Vitorelli (2020a, p. 225) coloca duas questões importantes se colocam, quais sejam: como esses grupos devem ser ouvidos e o que se deve fazer com sua manifestação?

a) *Como ouvir?*

A resposta ao primeiro questionamento é: o órgão responsável por conduzir o processo estrutural, via de regra o MPE, MPF ou a Defensoria Pública, usualmente gozam de estrutura e técnicas para reunir os representantes dos grupos. Algumas formas são as audiências públicas, reuniões e visitas *in loco*. As técnicas devem ser definidas pelo representante especializado, determinando qual instrumento será utilizado em cada uma das fases do processo estrutural.

Talvez a mais importante forma de participação popular para os processos estruturais são as audiências públicas, que se popularizaram, no Brasil, na década de 90, consolidando-se como um importante instrumento da democratização do processo, seja ele judicial, seja ele administrativo (Di Pietro, 1993).

Não se nega que essas atividades são de vital importância para o conhecimento e delimitação das nuances do litígio estrutural. Entretanto, pesquisas empíricas demonstram também possuem falhas.

Nesse sentido, Vitorelli (2020a, p. 227) aduz 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 as 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 do 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.

A realização de audiências preliminares a fim de definir os contornos do litígio é de suma importância, auxiliando a identificação dos representantes e dos principais pontos a serem abordados.

Nesse sentido, com lastro no Roteiro para a realização de audiências públicas e de escutas sociais do Ministério Público de São Paulo e citado por Vitorelli (2020a, p. 228), para que a atividade não seja fadada ao insucesso, sugere-se o seguinte roteiro para realização:

- 1) Encaminhamento de convites para o maior número possível de pessoas e grupos potencialmente afetados;
- 2) Ampla divulgação da audiência, inclusive na internet e com a fixação de cartazes em locais próximos àqueles potencialmente afetados pelo litígio;
- 3) Envio de convites específicos a pessoas que já se sabem serem atingidas;
- 4) Envio de convites a especialistas na matéria litigiosa, que possam contribuir com sugestões para a reestruturação;
- 5) Envio de convites aos gestores da instituição que se pretende reestruturar e, se ela for orçamentariamente dependente de outro ente público, também ao gestor orçamentário;
- 6) Deve-se reservar tempo suficiente para uma exposição detalhada do litígio e das providências antevistas pelo legitimado. Nesse momento, como o grupo ainda não tem conhecimento do litígio, é importante que a audiência seja mais informativa e menos deliberativa;
- 7) Colheita das impressões dos presentes, sem a preocupação de responder ou contra-argumentar qualquer delas. O importante é apenas colher impressões e identificar quais grupos são mais afetados. Essa providência se assemelha ao que o Ministério Público de São Paulo chama de “escutas sociais”, que, no fundo, cumprem o mesmo propósito;
- 8) Esclarecimento de que a pretensão dessa audiência é apenas informar e consultar, não deliberar sobre um curso de ação.

*b) O que fazer com as informações?*

Colhidas as informações nessa audiência pública, pode-se iniciar de fato a tomada de decisão para desenhar o processo estrutural. A definição dos pontos a serem debatidos filtra eficazmente a matéria principal a ser debatida, o que resulta em economia de energia que não será desperdiçada debatendo questões pouco relevantes.

Após ter delineado os objetivos, outra audiência poderá ocorrer para expor as decisões e atitudes tomadas ao decorrer do processo, bem como reavaliar tudo o que foi feito até o momento para que, se necessário, a rota seja recalculada.

Portanto, as informações colhidas e bem analisadas servirão de norte para toda a passagem processual que se dará ao longo do processo estrutural.

Concluindo, a legitimidade, participação e representatividade nos processos estruturais é algo a ser amplamente explorado pela doutrina, pela experiência jurídica e pela jurisprudência. Aumentar o rol de legitimados para postular em juízo é uma medida necessária, desde que não resulte na banalização do uso deste instrumento complexo.

### **5.3 Pedido – princípio da adstrição**

O pedido, em sua concepção clássica, sempre foi tratado na perspectiva do processo bipolar. Desse modo, tem-se um autor e um réu, e um deles busca a prestação jurisdicional e o outro que resiste a pretensão, e, mesmo diante do processo coletivo, o processo civil manteve-se atrelado às suas concepções fundantes, com a inequívoca preocupação de delimitar a atuação judicante.

Isso, por seu turno, fez com que o tratamento do pedido fosse imbricado pelo modelo individual, com todos os preceitos contidos no processo tradicional acerca da imutabilidade da pretensão após a estabilização da lide, o ideal segurança jurídica e de celeridade processual (Cota, 2019b).

Ressalte-se que o fundamento da estabilização do processo quanto ao pedido, causa de pedir, partes e ao próprio juízo, assim que completa a relação processual, por meio da citação, é o interesse público da boa administração da justiça, que deve responder de maneira certa e definitiva à provocação constante no pedido do autor.

Esta é uma das bases do processo civil brasileiro, um paradigma sob qual todo o procedimento foi construído. O processo tradicional demanda estabilidade, portanto: i. o autor formula o pedido, ii. o réu é citado e oferece contestação e iii. O objeto só é determinado, desta forma, o Judiciário responde de forma certa e definitiva às provocações, prezando pela estabilidade.

Sobre esta estabilidade, Greco Filho (2003, p. 59) disserta:

Um sistema legislativo que permitisse livremente a alteração dos elementos da ação geraria instabilidade na prestação jurisdicional e, conseqüentemente, nas relações jurídicas em geral. O juiz decide sobre o que foi pedido, como foi pedido. Se o autor tiver outro pedido a fazer, que faça em processo distinto.

O pedido consiste no núcleo da petição inicial, é a pretensão material deduzida em Juízo que se torna a pretensão processual segundo as palavras de Didier Jr. (2015). Se assim for, o autor demanda ao juízo o emprego de uma técnica processual que permita a tutela do direito, postulando providências processuais a fim de que o direito material possa ser tutelado (Arenhart; Marinoni; Mitidiero, 2020).

Desse modo, afirma-se que o pedido se divide em pedido imediato e pedido mediato. O pedido imediato consiste no tipo de providência jurisdicional almejada pelo autor. E essa espécie de pedido pode ser declaratório, constitutivo, condenatório, mandamental e executivo. O pedido mediato, por seu turno, consiste no bem da vida que o autor almeja seja tutelado pelo órgão jurisdicional.

Desta forma, o pedido desenha toda a demanda e faz com que as partes o juiz permaneça adstritos a ele, não podendo o julgador extrapolar seus limites sob pena de proferir decisão *extra, ultra ou citra petita*. Além disso o pedido identifica a demanda (determina o *nomen iuris*) e é parâmetro levado em consideração para a fixação do valor da causa.

Já o pedido determinado é aquele que delimita os limites da pretensão do autor de forma quantitativa e qualitativa de forma clara e objetiva. Excepcionalmente, o legislador autorizou a formulação de pedido genérico quando não for possível determinar o pedido mediato. Isso é o que consta do § 1º, do art. 324, do Código de Processo Civil, cujo teor se reproduz:

Art. 324. (...)

§ 1º É lícito, porém, formular pedido genérico:

I - nas ações universais, se o autor não puder individualizar os bens demandados;

II - quando não for possível determinar, desde logo, as conseqüências do ato ou do fato;

III - quando a determinação do objeto ou do valor da condenação depender de ato que deva ser praticado pelo réu.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se à reconvenção.

Prosseguindo na análise dessa temática, cumpre tecer breves considerações acerca do aditamento do pedido. Pois bem, o artigo 329, do Código de Processo Civil,

cuida do aditamento do pedido. Segundo esse dispositivo, tem-se que o autor poderá: (i) até a citação, aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente de consentimento do réu; (ii) até o saneamento do processo, aditar ou alterar o pedido e a causa de pedir, com consentimento do réu, assegurado o contraditório mediante a possibilidade de manifestação deste no prazo mínimo de 15 (quinze) dias, facultado o requerimento de prova suplementar; e (iii) depois do saneamento do processo, não haverá possibilidade de alteração do pedido.

Portanto, a regra geral demanda que o autor esgote toda a sua pretensão na peça vestibular, exceto conforme as previsões supramencionadas, portanto, prestigiando a estabilidade da demanda, adotando, desse modo, no tocante ao pedido, requerimentos incompatíveis com o processo estrutural.

Outra questão limitadora é o princípio da adstrição (também chamado de congruência ou correlação) entre o pedido e a sentença, cuja previsão se encontra nos arts. 141 e 492, ambos do CPC. Por força desse princípio, o art. 492 dispõe: “é vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”. Assim, o magistrado, por regra, não pode decidir de forma diversa nem prestar tutela do direito distinta da demandada pelo autor (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2020).

O postulado da adstrição tem íntima correlação com os princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF/88) e, além disso, se conecta com o princípio da demanda, uma vez que a tutela jurisdicional não pode surpreender as partes e ir além dos limites objetivos e subjetivos fixados pelo autor na demanda (Dinamarco, 2003).

Ocorre, porém, que essa concepção estática do pedido não se afigura razoável no que diz respeito ao processo estrutural. A rigidez de algumas regras processuais, nesse tipo de processo, tais como a regra da não mutabilidade do pedido após o saneamento e, até mesmo, o postulado da congruência, acabam, em última análise, por impor óbices à concretização de direitos fundamentais por meio de reformas estruturais.

É que o litígio estrutural, como se sabe, é altamente mutável, possuindo, desse modo, uma elevada variação fática. Nesse contexto, é praticamente impossível que o autor, possa delimitar na peça inicial todos os pedidos e medidas que pretende para a solução do litígio.

A exemplo, Arenhart (2015, p. 220) ensina:

Imagine-se o princípio da demanda. Segundo sua essência - e a conseqüente ideia da adstrição - o juiz está limitado ao pedido formulado pela parte. Assim, cabe à parte autora determinar exatamente aquilo que pretende em juízo, devendo o juiz observar esses limites em sua atuação. Ora, é fácil perceber que a discussão judicial de políticas públicas implica conflitos cujas condições são altamente mutáveis e fluidas. As necessidades de proteção em um determinado momento, muito frequentemente, serão distintas daquelas existentes em outra ocasião. Isso impõe uma dificuldade imensa para o autor da demanda em determinar, no início do litígio, exatamente aquilo que será necessário para atender adequadamente ao direito protegido. Por isso, neste campo, exige-se que esse princípio tenha sua incidência atenuada, permitindo que o juiz possa, em certas situações, diante das evidências no caso concreto da insuficiência ou da inadequação da “tutela” pretendida pelo autor na petição inicial, extrapolar os limites do pedido inicial.

Desse modo, é necessário flexibilizar no instituto do pedido, em especial no que diz respeito à sua alteração fora das regras rígidas estabelecidas pelo Código de Processo Civil. Isso porque, como já visto, nos litígios estruturais, a realidade fático-jurídica é bastante diversa dos litígios bipolares.

Portanto, o pedido em litígios estruturais não deverá ser, necessariamente, certo e determinado. A sugestão é que se faculte ao autor a possibilidade de formular, em um primeiro momento, um pedido indeterminado, estando este dispensado de fixar a extensão do fazer, a qualidade da coisa a ser realizada ou até mesmo a quantidade da coisa a ser entregue.

Ao decorrer do processo, as modificações fáticas certamente irão demandar alterações no pedido, e, caso for possível, quando a causa diminuir a fluidez de direitos, talvez seja possível formular um pedido certo e determinado.

O pedido “aberto” como aqui posto, é uma das maiores problemáticas do processo estrutural. Obrigatoriamente este problema deverá ser depurado pela doutrina e pela jurisprudência; atualmente não há a indicação de parâmetros corretos e limites para o pedido não determinado, o que somente ocorrerá com a utilização diária dos processos estruturais no dia a dia forense.

#### **5.4 Provas**

Sem adentrar na profunda discussão acerca do conceito de verdade e suas diversas matizes e controvérsias, tem-se que, tradicionalmente, a prova serve, nos

processos judiciais, para comprovar a existência de fatos controversos. Nessa toada, a realidade dos fatos tem papel fundamental na sustentação das decisões judiciais, servindo como instrumento de convencimento do juiz acerca dos fatos narrados pelas partes.

Desta forma, garante-se aos jurisdicionados e a todos interessados, que a decisão não decorre de arbítrio judicial, mas da tentativa de reconstrução da realidade por intermédio da prova, cumprindo a manifestação soberana da lei (Arenhart; Marinoni; Mitidiero, 2020).

A fase probatória no processo estrutural envolve a comprovação retrospectiva e prospectiva simultaneamente. No que diz respeito à comprovação retrospectiva, deve-se fazer prova da existência do litígio, de suas características estruturais e da responsabilidade do réu; A comprovação prospectiva, por seu turno, recairá sobre a adequação das medidas propostas para o plano que terá como finalidade a solução do problema estrutural (Vitorelli, 2020a).

Acerca da comprovação dos fatos pretéritos, não há muito o que se inovar, considerando que a instrução probatória nos processos estruturais basicamente seguirá a mesma regra do processo tradicional, com o intuito de demonstrar a responsabilidade do réu no evento a ser comprovado.

A diferença essencial encontra-se no tema da prova, que não deve buscar a comprovação de fatos específicos, mas sim de um padrão de conduta do réu, que comprove a recorrente violação do direito, que conseqüentemente ocasiona problemas estruturais.

Aqui se verifica um dos principais divisores entre os problemas estruturais e não estruturais. Caso o problema seja episódico, não se trata de problema estrutural, visto que a resolução do problema será a reparação individual ao ofendido, não demandando uma medida estrutural, ante a inexistência de violação sistêmica do direito.

Nessa linha, registre-se que, em razão abrangência social significativa dos litígios estruturais, não é complexo provar sua existência: isso poderá ser feito pela juntada de documentos comprobatórios, prova testemunhal, ou seja, todos os meios de provas tradicionalmente admitidos em direito.

Os processos estruturais têm a vantagem processual da inversão do ônus *probandi* em favor da coletividade em razão do disposto no art. 6º, VIII do Código de

Defesa do Consumidor, inclusive com precedente do STJ<sup>30</sup>; assim, o autor pode indicar na petição inicial, indícios do problema estrutural, requerendo a inversão do ônus da prova, que conseqüentemente fazendo recair o ônus da prova ao réu, que terá o ônus de comprovar o funcionamento adequado da instituição e que o caso posto não se trata de litígio estrutural (Vitorelli, 2020a).

Se no decorrer do processo restar comprovado que o réu tem responsabilidade acerca de determinada questão, a sugestão é que o magistrado, desde logo, profira decisão parcial de mérito (art. 356, CPC<sup>31</sup>) para que prontamente o réu tome providências no a fim de solucionar o problema; esta providência permite que a estabilização da decisão ocorra de forma mais célere, e, a partir daí, a instrução seja direcionada no sentido da apuração das melhores providências para a modificação estrutural.

Sobre a decisão parcial de mérito:

Reconhece a responsabilidade do réu pelo litígio estrutural, a fase probatória passa a ter o duplo efeito de averiguar as demais questões litigiosas, ainda pendentes, como também de produzir elementos de convicção acerca das medidas apropriadas para comporem o plano de reestruturação institucional. Essa duplicação do foco é salutar, para evitar que toda a elaboração do plano fique para ser resolvida na fase de cumprimento de sentença, o que atrasará o seu desenvolvimento e suscitará uma série de dúvidas acerca dos limites cognitivos da atuação do juiz, dado que essa etapa não serve para rediscutir o conteúdo da decisão. Com um arcabouço probatório mais rico sendo

---

<sup>30</sup> Inversão em matéria ambiental: "não se pode deixar de ter em conta os princípios que regem o direito ambiental (precaução, prevenção e reparação), principalmente, para a hipótese, o Princípio da Precaução, no qual o meio ambiente deve ter em seu favor o benefício da dúvida no caso de incerteza (por falta de provas cientificamente relevantes) sobre o nexo causal entre determinada atividade e um efeito ambiental negativo. [...] E ainda que se leve em consideração o caráter público do bem jurídico tutelado, outra não seria a conclusão de que alguns dos direitos do consumidor também devem ser estendidos aos autores dessas ações, porquanto, indiretamente, buscam reparar o patrimônio coletivo, consubstanciado no meio ambiente. [...] Assim, deve-se recorrer, por analogia, ao artigo 6º, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor, que prevê a possibilidade de inversão do ônus da prova pelo juiz, não somente em prol dos autores, mas também pela coletividade, porquanto esta tem o direito de saber se houve ou não danos ao meio ambiente". (AgInt no AREsp 1311669/SC, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 03/12/2018, DJe 06/12/2018).

<sup>31</sup> Código de Processo Civil: "Art. 356. O juiz decidirá parcialmente o mérito quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcela deles:

I - mostrar-se incontroverso;

II - estiver em condições de imediato julgamento, nos termos do art. 355.

§ 1º A decisão que julgar parcialmente o mérito poderá reconhecer a existência de obrigação líquida ou ilíquida.

§ 2º A parte poderá liquidar ou executar, desde logo, a obrigação reconhecida na decisão que julgar parcialmente o mérito, independentemente de caução, ainda que haja recurso contra essa interposto.

§ 3º Na hipótese do § 2º, se houver trânsito em julgado da decisão, a execução será definitiva.

§ 4º A liquidação e o cumprimento da decisão que julgar parcialmente o mérito poderão ser processados em autos suplementares, a requerimento da parte ou a critério do juiz.

§ 5º A decisão proferida com base neste artigo é impugnável por agravo de instrumento."



desenvolvido ainda enquanto o réu recorre da decisão que estabelece a sua responsabilidade, ganha-se tempo em favor da sociedade e simplifica-se a tramitação futura do cumprimento (Vitorelli, 2020a, p. 350).

Em uma visão prospectiva, é natural que a questão probatória, em um processo estrutural, se lastreie em duas questões principais, quais sejam: i. inviabilidade da solução do problema, em decorrência da falta de recursos ou incapacidade técnica ou de fato para resolução do problema; ii. impropriedade das medidas exaradas no plano para resolver o problema em razão da falta de planejamento efetivo (Galdino, 2017).

No que diz respeito à viabilidade ou inviabilidade financeira, indispensável se faça um alerta: não basta que a parte apenas mencione a falta de dinheiro. É necessário muito mais que isso, ela deve trazer aos autos levantamentos orçamentários e financeiros concretos, que demonstrem, efetivamente, a impossibilidade de realizar as soluções estruturais propostas. E ainda assim, em havendo essa impossibilidade, o réu deve trazer alternativas razoáveis para implemento das medidas estruturais. Esse raciocínio decorre de inúmeras decisões do STF<sup>32</sup> e, mais recentemente, da previsão constante do art. 20, da LINDB<sup>33</sup>.

O artigo 20 da LINDB, exige, tanto nas esferas administrativa (órgãos da administração direta) quanto nas esferas de controle (Tribunais de Contas e outros) e judiciais (todos os ramos e órgãos do poder judiciário - qualquer das instâncias) que se abstenham de justificar suas decisões com valores jurídicos abstratos, e sem levar em consideração os efeitos práticos da decisão (Freitas, 2018).

Significa dizer que as decisões nos processos estruturais devem se basear em provas concretas considerando os efeitos práticos da intervenção judicial, e, isso também se aplica às decisões administrativas discricionárias, dentre as quais se

---

<sup>32</sup> As matérias são as mais variadas: dever de designar delegados de polícia para uma delegacia não viola a reserva do possível: ARE 1197779 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 25/10/2019; ACP para impor a reforma de prédio público para acessibilidade de pessoas com deficiência não viola reserva do possível: ARE 1189014 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 27/09/2019; ACP para a elaboração de plano municipal de combate à tuberculose não viola a reserva do possível: RE 1165054 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 31/05/2019; ACP para fixar proporção entre professores e alunos em sala de aula não viola a reserva do possível: RE 1060961 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 29/04/2019; ACP para transferência de menores infratores de delegacia não viola a reserva do possível: ARE 926069 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 12/03/2019. Esse apanhado foi feito por VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, pag 352, nota 103.

<sup>33</sup> LINDB, "Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão."

incluem a decisão de alocação de recursos financeiros, que, portanto, não poderão ser tomadas sem levar-se em consideração suas consequências práticas.

O problema é quantificar e avaliar de fato as consequências da decisão. Leva-se em consideração que o processo estrutural carrega em seu cerne o consequencialismo, pois pretende reformar uma situação fática que está em desconformidade por meio de planos de ação, observando todos os resultados práticos trazidos por cada uma das ações determinadas.

Para resolver o problema das consequências Vitorelli (2020a, p. 400-401) ensina:

Nesse sentido, é possível propor que o juiz, no processo estrutural, embasado na LINDB, deveria levar em conta consequências práticas em termos de, pelo menos:

- 1) Microconsequências: relativas às pessoas imediatamente destinatárias da decisão;
- 2) Macroconsequências: relativas ao grupo social que será impactado pela adoção da medida, sem ser dela destinatário. Isso inclui as pessoas que são excluídas da política pública e aquelas que arcam com os custos da sua implementação;
- 3) Distribuição temporal: consequências de curto, médio e longo prazo, na medida em que forem previsíveis, ou seja, que, “no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos”, como pontuou o art. 3º, §2º, do Decreto 9.830/2019;
- 4) Maximização do bem-estar à luz das alternativas: maneira pela qual o ato promove o bem-estar do grupo social e dos indivíduos afetados, em comparação com outros atos que poderiam ser praticados;
- 5) Representatividade: em que medida aquele ato é desejado pelo grupo social por ele afetado;
- 6) Distribuição social: repartição das consequências sobre os grupos sociais afetados pela decisão, com especial atenção para os grupos vulneráveis;
- 7) Economicidade: ponderação acerca das consequências econômicas da adoção ou não da decisão, em face das alternativas disponíveis e dos direitos materiais (sobretudo aqueles que têm status constitucional) do grupo social afetado pelo ato, bem como do orçamento disponível para aplicação.

Usando as provas trazidas aos autos, o juiz deverá de forma motivada, fundamentar expressamente quais são os benefícios e malefícios por ele vislumbrados naquela decisão.

Nesse contexto, superados os meandros da questão financeira, o grande desafio da questão probatória será produzir elementos que efetivamente ajudem a definir as providências futuras do plano de estruturação, podendo ser utilizadas todas as formas de provas admitidas em direito.

Quanto as formas de prova, a implementação da negociação processual e a flexibilização da coleta de provas serão instrumentos robustos que podem contribuir grandemente com o sucesso do processo estrutural.

Por fim, o plano de estruturação deve ser constituído continuamente, na medida em que as informações forem sendo colhidas, a elaboração de um plano preciso com decisões parciais de mérito, utilizando as decisões em cascata (ARENHART, 2020a), conforme tópico seguinte, privilegiando a efetividade no processo estrutural.

#### 5.4.1 Provas estatísticas

A prova estatística corresponde a particular modalidade de prova científica, em que o método estatístico é empregado para, a partir da avaliação de um universo de elementos – inteiramente ou por amostragem – extrair conclusões que possam servir como argumentos de prova no processo civil (Arenhart, 2019b, p. 664).

Numa rápida definição, prova estatística ou por amostragem Didier Jr. (2015, p. 74): “é aquela por meio da qual se demonstra uma universidade de eventos a partir da prova de parte deles”, ou seja, a prova é analisada por um recorte do todo, onde é analisada uma fração de um inteiro para que se produza a análise pretendida.

O tema é pouco explorado no Brasil, apesar de utilizar algumas formas bastante conhecidas de prova estatística, como o exame de DNA em diversos tipos de ação judicial, ainda merece maior atenção, principalmente quando se trata de litígios complexos.

Mello (2009, p. 162) ensina que mesmo sem previsão sobre a prova estatística no ordenamento jurídico brasileiro, tal tipo de prova deve ser admitida, considerando a redação do art. 369 do CPC vigente:

Art. 369. As partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz.

Da disposição legal, é possível inferir que não há uma limitação para determinados tipos de prova; porém Mello (2009) alerta que a precisão da coleta de

dados nas estatísticas é *conditio sine qua non* para a credibilidade da prova produzida, ainda sem descartar a possibilidade de margem de erro em sua utilização.

A tomar como exemplo o antigo teste de HLA (método imunológico), exame de compatibilidade sanguínea apenas garantia 95% de certeza quanto ao teste, possuindo uma margem de erro de 5%, pode parecer uma pequena margem, mas quando se trata de estado de filiação, esta margem pode gerar erros irreparáveis. (Simas Filho, 2005, p. 170).

No caso em tela, a tecnologia na investigação da paternidade trouxe a prova por estatística para outro grau de confiabilidade, considerando que o exame de DNA trouxesse uma "quase certeza" com precisão seria de 99,99%, substituindo o antigo sistema de compatibilidade sanguínea (A.B.O. e H.L.A) e provas testemunhais. Neste tipo de prova por estatística, não há que se argumentar sobre a credibilidade dos resultados.

Porém, Arenhart (2020b, p. 671) ressalta o cuidado com a produção da prova estatística:

Por outro lado, como já se disse anteriormente, em termos de sua valoração, a prova estatística não deixa de valer-se da mesma metodologia própria das presunções judiciais. Embora aqui a inferência conte com a colaboração de algum técnico, que realiza a análise dos dados e oferece uma conclusão em relação a eles, cumpre ao juiz também verificar as condições em que esses dados foram colhidos, bem como a força da inferência realizada a partir da coleta das informações. Deve haver, em outras palavras, um controle judicial, pautado em critérios científicos, a respeito do número dos casos ou sujeitos analisados, em relação a determinado universo, bem como em relação ao método utilizado para o levantamento e para a análise das informações coligidas.

Ainda Arenhart, analisando o Manual para litígios complexos produzido pela Federal Judicial Center em 2004 nos Estados Unidos, elenca os requisitos básicos para credibilizar a prova estatística (2020b, p. 671):

O *Manual for Complex Litigation*, norte-americano, recomenda que em pesquisa que tome em conta dados coletados em determinado universo, leve-se em conta, além outros fatores: a) se a população foi adequadamente escolhida e definida; b) se a amostra eleita é representativa da população; c) se as informações colhidas foram corretamente descritas; e d) se as informações foram analisadas de acordo com os princípios estatísticos admitidos.<sup>21</sup> Já, em se tratando de pesquisa de opinião por amostragem, ou de análises sobre observações, ações, atitudes, crenças ou motivações,

considera-se que a prova só demonstra a percepção pública a respeito de algo. Por isso, os quatro critérios acima apontados devem ser aplicados sempre tendo em vista o objetivo da pesquisa ou da análise realizada. Em razão disso, deve o magistrado, ainda, tomar em conta os seguintes fatores: a) se as questões foram respondidas de forma clara e espontânea; b) se a pesquisa foi conduzida por agentes qualificados, que seguiram as regras devidas para o procedimento de entrevista; c) se o processo foi conduzido de forma objetiva, ou seja, se a pesquisa foi realizada antes do litígio e por pessoas ligadas às partes ou por pessoas cientes da finalidade do litígio.

Vitorelli (2020b, p. 70) infere que é necessário um diálogo produtivo entre juristas e estatísticos para definir:

a) quais tipos de direitos podem ser definidos por estatísticas; b) quais métodos estatísticos são mais ou menos confiáveis em quais tipos de casos; c) qual o grau de probabilidade exigível para cada caso; d) de que modo a prova estatística deve ser produzida; e) de que maneira as partes podem intervir na análise realizada pelo perito, caso ele seja designado pelo juiz; f) quais as credenciais a serem exigidas do expert designado para realizar a análise; g) como os juízes devem analisar as estatísticas para tomar suas decisões e assim por diante.

Complementando Silva e Reis (2013, p. 162):

A prova por amostragem é, assim, uma prova com dupla natureza: quanto aos factos que integram a amostra, a prova é directa no sentido em que é uma prova que recai directamente sobre o facto probando (e não no sentido de que a prova do facto probando não possa ser, ela mesma, realizada com base em indícios). Quanto aos factos relativamente aos quais se procede à extrapolação, a prova é uma prova indirecta que, pela sua tendencial falibilidade, há-de reconduzir-se a uma prova prima facie. Uma vez que o facto objecto de extrapolação não é provado directamente, a prova que sobre ele é realizada é uma prova indiciária: todos os resultados obtidos através da prova directa dos factos integrados na amostragem são aceites como bons quanto ao universo de factos que não são objecto dessa prova directa.

Portanto a prova estatística deverá ser usada nos casos em que as demandas estruturais complexas exigirem a produção de uma prova muito difícil, visando minimizar custos e tempo na produção daquela prova. Desta forma a produção de prova por amostragem pode se tornar uma meio possível para a solução de controvérsias em processos coletivos (Andrade, 2008, p. 77).

## **5.5 Decisões no Processo Estrutural**

Inicialmente, cabe a comparação com o intuito do processo civil no código de 1973, que era voltado para cognição plena e exauriente, privilegiando a formação completa do convencimento do juiz, marcado pela divisão estanque entre a fase de conhecimento e execução.

Portanto, a lei processual revogada admitia apenas uma sentença em todo o processo, impossibilitando o fracionamento da sentença, pois considerava a sentença uma e indivisível.

O Código de Processo Civil de 2015 não prevê esta divisão de forma delimitada, considerando que a satisfação da tutela em qualquer fase processual, até mesmo antes do ajuizamento da ação, sem a preocupação com a decisão de mérito que exaure todo o procedimento. Desta feita, o CPC vigente inovou com a criação das decisões parciais de mérito pelo art. 356 e parágrafos:

*a) Decisões parciais de mérito*

O direito de ação, em sua feição constitucional, também compreende a obtenção de uma tutela jurisdicional tempestiva, efetiva e adequada. Nesse intento, o processo "deve consumir o tempo estritamente necessário para viabilizar o adequado conhecimento da causa e a pertinente execução do julgado" (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2020).

É que o processo, por vezes, caracteriza-se por um litígio que pode ser fracionado. O litígio estrutural necessariamente tem diversos pedidos em razão multiplicidade de problemas e de soluções possíveis, concluindo que o processo estrutural deverá ter inúmeras decisões que resolvem partes do problema, chamadas de decisões parciais.

Nesse ambiente, a decisão parcial de mérito, prevista no art. 356, do Código de Processo Civil, também merece destaque. Isso em razão de sua enorme utilidade no que diz respeito a condução de um processo estrutural. Transcreva-se o dispositivo:

Art. 356. O juiz decidirá parcialmente o mérito quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcela deles:

I - mostrar-se incontroverso;

II - estiver em condições de imediato julgamento, nos termos do art. 355.

§ 1º A decisão que julgar parcialmente o mérito poderá reconhecer a existência de obrigação líquida ou ilíquida.

§ 2º A parte poderá liquidar ou executar, desde logo, a obrigação reconhecida na decisão que julgar parcialmente o mérito, independentemente de caução, ainda que haja recurso contra essa interposto.

§ 3º Na hipótese do § 2º, se houver trânsito em julgado da decisão, a execução será definitiva.

§ 4º A liquidação e o cumprimento da decisão que julgar parcialmente o mérito poderão ser processados em autos suplementares, a requerimento da parte ou a critério do juiz.

§ 5º A decisão proferida com base neste artigo é impugnável por agravo de instrumento.

O supratranscrito dispositivo sistematizou a dinâmica da decisão parcial de mérito, trazendo inclusive a possibilidade de interposição de recurso e providências de cumprimento: a decisão pode ser cumprida de imediato, independente de caução ou recurso. Nesse contexto, a doutrina (Vitorelli, 2020, p. 363) assevera que:

é provável que, em alguns anos, seja possível o desenvolvimento de uma cultura de decisões parciais, que permitam a progressiva redução de complexidade do processo, até que pouco reste para a sentença." Registre-se que a decisão parcial de mérito permite que o magistrado, diante de um processo estrutural, alie "conhecimento" e "execução".

Desse modo, poderá o juiz decidir acerca de determinados pontos do processo (pontos estes que passarão, desde então, a serem implementados) enquanto outros pontos ainda continuarão sendo objeto de instrução (Vitorelli, 2020a).

O julgador, entretanto, deve ser bastante prudente ao utilizar esse mecanismo, visto que, quando toma uma decisão parcial de mérito, sua cognição, em relação àquele ponto específico, se exaure, portanto, segundo a doutrina (Vitorelli, 2020a) as decisões parciais de mérito só devem ser utilizadas em relação a questões mais genéricas, como, por exemplo, a responsabilidade do réu pelos danos ocasionados e pela solução do problema.

Já para as questões mais específicas, tais como as providências de reparação que devem ser adotadas, devem-se utilizar decisões provisórias, uma vez que estas são passíveis de alteração. Sérgio Arenhart com fundamento em Owen FISS (1979) denomina esse modo de decidir de "decisões em cascata". Aduz o autor Arenhart (2013, p. 389-410):

Por outro lado, é frequente no emprego de medidas estruturais a necessidade de se recorrer a providimentos em cascata, de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que apareçam. Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a

fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão — normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principlológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional — outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. Não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação.

As decisões parciais possuem o condão de influenciar as partes a promover acordos acerca dos pontos ainda sem resolução, considerando a percepção das partes quanto as decisões, que alteram substancialmente suas expectativas. Em razão da resolução de alguns pontos do processo, é possível que a parte anteveja o resultado final, assim, sopesando se está em posição de desvantagem, é possível que a melhor alternativa seja entabular acordo. Consequentemente, isto pode fazer com que os litigantes pleiteiem a suspensão dos pontos ainda pendentes, conforme dispõe o art. 313, CPC.

Assim, segundo a doutrina Vitorelli (2020b, p. 366) quando o magistrado se vale dessas técnicas, rompe-se com:

A flecha da preclusão processual, que aponta inexoravelmente do passado para o futuro, para transformá-la em uma espiral, na qual conhecimento, decisão e implementação se posicionam em uma circularidade que se aprofunda gradualmente, no caminho para a solução do problema.

Diante disso, fica nítido que o magistrado poderá mesclar técnicas de conhecimento e execução, permitindo que a decisão seja baseada nas audiências realizadas, nos pareceres técnicos elaborados por *experts*, tudo a fim de entregar a melhor jurisdição possível.

A cisão estanque entre processo de conhecimento e execução, denominada de processo sincrético deve ser deixada para trás nos processos estruturais; as decisões fracionadas ou decisões em cascata é a alternativa mais adequadas nas decisões estruturais.

Arenhart (2019) ensina que as decisões em cascata são aquelas que são resolvidas na medida que os problemas surgem. Inicialmente a decisão fixa linhas



gerais para proteger o direito de forma mais genérica, servindo como base para as decisões futuras, formando posteriormente uma cadeia de decisões a fim de formar a tutela judicial mais viável e adequada ao caso em tela.

Assim, como nos exemplos que serão explorados nos capítulos a frente, o comando inicial pode determinar a criação de um plano de ação visando a recuperação ambiental da área degradada, fazendo com que o próprio réu forneça o plano, assim privilegiando a consensualidade na resolução do problema.

Esta consensualidade consequentemente resultará na diminuição da complexidade da causa, considerando que o réu normalmente tem o maior domínio da matéria discutida, haja vista que o problema estrutural ali enfrentado é inerente a atividade empresarial desenvolvida quando tratar-se de empresa privada e da atividade fim para que foi criada no caso de atividade desenvolvida pelo Estado.

Concluindo, com o pensamento de Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020), as decisões em cascata dispensam a cognição exauriente privilegiando decisões fragmentadas que aumentam a efetividade do processo, enfrentando os problemas conforme as necessidades, diminuindo a complexidade do problema estrutural.

Sem dúvidas, as decisões parciais são um instrumento de aprimoramento processual muito importante nos processos estruturais,

#### *b) Sentença*

A sentença no processo estrutural normalmente será segregada em diversas decisões parciais, como narradas no item a; esta decisão de mérito deve respeitar o devido processo legal, reconhecendo a responsabilidade do réu, quando for o caso e normalmente determinará que o réu promova o plano de Ação.

Na sentença, torna-se muito claro a policentria inerente aos processos estruturais, em decorrência das inúmeras formas de solucionar o problema. Assim, por possuir este comando aberto, é possível que seja utilizado o método da tentativa e erro na fase executória, sem que a sentença se torne definitiva e imutável, desta forma, a sentença estará em constante reavaliação, privilegiando a efetividade processual.

A limitação da sentença, nestes casos, causaria amarras que provavelmente criará maiores problemas. O processo estrutural almeja alterar uma situação de

ilicitude contínua e permanente impondo um novo modelo de instituição, uma nova conformação daquele estado de desconformidade, o que sabidamente é extremamente difícil. Portanto, exigir que a sentença proferida seja irretocável e que atenda todas as necessidades do caso posto é utopia.

A sentença servirá como base e instrumento para a delegação de várias atribuições para que na fase executiva possa ter elementos suficientes para o cumprimento da ordem judicial. A margem para gestão judicial deve ser ampla para que as providências tomadas a fim de solucionar o problema sejam as mais efetivas possíveis, admitindo a tentativa e erro na reestruturação daquele problema.

Vale lembrar que o juiz do processo estrutural não é mais o juiz boca da lei, que toma as decisões legalistas, com lastro apenas na legislação vigente. A criatividade é elemento essencial para as decisões estruturais, que somadas a consensualidade, faz com que as partes juntamente com o juízo, encontrem a melhor forma de desembargar o problema.

O modelo da cognição exauriente, deixa acumular todos os problemas identificados ao longo da marcha processual, para que no fim, a figura idealizada do juiz, que resolve instantaneamente todas as questões postas no processo é algo inatingível pelo poder da Jurisdição.

Olhando para o mundo real, a sentença no processo estrutural enfrentará um problema fragmentado, muito menos complexo que o inicialmente apresentado, isto porque durante o andamento processual utilizou-se de decisões igualmente fragmentadas para solucionar partes do problema estrutural. A sentença, como conhecida no processo tradicional, perde seu protagonismo de decisão final e terminativa, considerando que por todo o procedimento as decisões em cascata foram diminuindo a carga decisória que tradicionalmente é deixada para a sentença.

Por fim e por consectário lógico, se não é exigível que as partes formulem pedidos determinados sem que possam ser revistos posteriormente, não pode se exigir que o juízo não possa rever a decisão caso não atenda adequadamente a demanda.

Outro grande problema é o dogma da sentença única, que, com o novo entendimento sedimentado pelo Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial Nº 1.845.542 - Pr (2019/0322150-4), Relatoria da Ministra Nancy Andrighi, sustado pela redação do art. 356 do CPC vigente, impõe que o mérito da causa pode ser dividido:

O artigo 356 do CPC/2015 prevê, de forma clara, as situações em que o juiz deverá proceder ao julgamento antecipado parcial do mérito. Esse preceito legal representa, portanto, o abandono do dogma da unicidade da sentença. Na prática, significa dizer que o mérito da causa poderá ser cindido e examinado em duas ou mais decisões prolatadas no curso do processo. Não há dúvidas de que a decisão interlocutória que julga parcialmente o mérito da demanda é proferida com base em cognição exauriente e ao transitar em julgado, produz coisa julgada material (artigo 356, § 3º, do CPC/2015). No entanto, o julgador apenas poderá valer-se dessa técnica, caso haja cumulação de pedidos e estes sejam autônomos e independentes ou, tendo sido deduzido um único pedido, esse seja decomponível. Além disso, é imprescindível que se esteja diante de uma das situações descritas no artigo 356 do CPC/2015. Presentes tais requisitos, não há óbice para que os tribunais apliquem a técnica do julgamento antecipado parcial do mérito. Tal possibilidade encontra alicerce na teoria da causa madura, no fato de que a anulação dos atos processuais é a *ultima ratio*, no confinamento da nulidade (artigo 281 do CPC/2015, segunda parte) e em princípios que orientam o processo civil, nomeadamente, da razoável duração do processo, da eficiência e da economia processual.

Portanto, a sentença no processo estrutural não segue a lógica do tudo ou nada, não é um mero pronunciamento judicial que acolhe ou rejeita pedidos formulados pelas partes, mas trata-se de uma decisão cautelosa que pretende alterar uma situação de ilicitude crônica, e, sabendo do desafio que está se enfrentando, não almeja ilusoriamente que por uma decisão exauriente resolva magicamente uma situação complexa apenas com uma decisão.

## 5.6 Coisa julgada

Sobre a coisa julgada Marques (2000, p. 329) ensina que: "A coisa julgada cria para a segurança dos direitos subjetivos situação de imutabilidade que nem mesmo a lei pode destruir ou vulnerar, é o que se infere do artigo 5º, XXXVI, da Lei Maior."

Se a coisa julgada, segundo Couture (1946, p. 329) foi criada para "fazer do branco preto, originar e criar as coisas, transformar o quadrado em redondo, alterar os laços de sangue e transformar o falso em verdadeiro", como o processo estrutural pode mitigar este instrumento de garantia da segurança jurídica tão importante?

O objetivo primordial da coisa julgada é encerrar discussões para que elas não se perpetuem eternamente no Judiciário, o que impede que decisões sejam revistas com o passar do tempo quando se encontram acobertadas pelo manto da coisa

julgada. A impossibilidade de revisão das decisões nos processos estruturais é uma grande barreira, portanto estamos diante de um embate processual interessante.

De um lado se encontra a primazia da segurança jurídica e do outro o a justiça. O princípio segurança jurídica tem seu resguardo constitucional insculpido no Art. 5º, inciso XXXVI da magna carta, que nos dita: “Art. 5º, XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, enquanto a justiça guarda em seu nome e em seu cerne a busca pela justeza das decisões proferidas pelo judiciário.

Existem inúmeras previsões constitucionais acerca da justiça, dentre elas, existem os Princípios do Acesso à Justiça, do Dever de Fundamentação das Decisões Judiciais, Direito ao Contraditório e a Ampla Defesa, ao Devido Processo Legal e muitos outros princípios espalhados pelo ordenamento jurídico, inclusive é uma das metas da República Federativa do Brasil, conforme dispõe o art. 3º, inciso I da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Pois bem, o objetivo do processo estrutural é fornecer um aparato de instrumentos capazes de atender as necessidades processuais modernas para deslinde de lides modernas e complexas, que não podem exigir respostas binárias do Poder Judiciário, o que pode ser incompatível com o conceito tradicional de coisa julgada. Conforme tratado anteriormente, é possível que num processo estrutural, o juiz possa se valer de decisões a base da “tentativa e erro”, o que é impossível se a coisa julgada operar como no sistema processual tradicional.

Por tudo que foi exposto ao longo desta dissertação, é possível extrair que os conceitos clássicos de coisa julgada nos processos individuais e nos processos coletivos não se adequam aos processos estruturais. A razão é clara, considerando que o encerramento da discussão no processo, exigindo o exaurimento da cognição, é ilógico numa decisão estrutural.

As decisões parciais de mérito e as sentenças em processos estruturais têm comando aberto com natureza genérica, definindo os planos gerais, impondo deveres e postergando para a fase executiva a missão de definir de qual forma será realizada a modificação da violação sistêmica, o que implica dizer que a coisa julgada não pode operar “fazendo do branco preto”, como ensinou Couture (1946).

Vitorelli (2020a, p. 409) disserta sobre a flexibilidade da coisa julgada exigida nos processos estruturais:

Quanto mais complexo for o litígio, mais dúctil deve ser a coisa julgada. Não se pode concebê-la como a autoridade que torna imutável a decisão, pelo simples fato de que, em processos relativos a reformas estruturais, é inconcebível que uma decisão judicial possa reger o comportamento institucional para sempre. A sociedade e as instituições precisam mudar.

Os problemas estruturais e sua natureza mutável demandam a atenuação da coisa julgada, admitindo respostas progressivas do judiciário e que possam ser revistas se necessário, tudo isso respeitando o contraditório e a ampla defesa. Para isso, o modelo adversarial de conflito deve ser completamente afastado, focando o procedimento na solução da falha sistêmica daquele litígio estrutural.

As decisões que tratam dos litígios em políticas públicas ambientais e outras matérias afeitas aos processos estruturais nunca são exaurientes sobre o tema, considerando que, uma vez sanada a violação sistêmica de direitos, no dia subsequente surgirá um novo problema e assim por diante, acerca disso, Vitorelli (2020a, p. 320):

A decisão de um litígio estrutural nunca é algo acabado, mas um constante refazer. Se hoje fosse definitivamente julgado um processo que resolvesse todos os problemas de prestação de saúde pública no Brasil, que estabelecesse, para além de qualquer dúvida, todas as responsabilidades do Estado para com a saúde dos cidadãos, amanhã seria necessária sua reabertura. Novas descobertas científicas seriam publicadas, técnicas que eram experimentais passariam a ser regulamentadas, medicamentos até então considerados milagrosos poderiam ser reputados causadores de efeitos colaterais severos

Portanto, compreendendo que a realidade não é estática, não se pode exigir que o litígio seja julgado integralmente, se opere a coisa julgada como nos processos tradicionais e deste momento em diante se tenha a implementação da execução estrutural.

O cuidado com a coisa julgada deve ser redobrado para não ofender princípios basilares do direito, o que significa afirmar que nem tudo poderá ser revisto, em razão da necessidade de estabilidade mínima da decisão e da segurança jurídica. Questões como a responsabilidade ambiental do réu, dever de indenizar e outros temas afeitos ao direito material devem prestar continência à coisa julgada, sob pena de gerar incertezas prejudiciais a todo processo, no entanto, a forma como promover a

recuperação ambiental e as demais medidas cognitivas ou executivas para solucionar o litígio devem ser flexíveis.

Neste sentido Ferraro (2015) exemplifica como uma decisão judicial que determina a criação de 200 mil vagas de creche imposta ao Poder Público Municipal. Durante a execução da decisão podem surgir novos estudos ou fatos novos que alteram a necessidade daquela comunidade, fazendo com que a disponibilização de 200 mil vagas em creches se torne medida inócua para resolver aquele litígio estrutural. Sob a égide do processo tradicional e da coisa julgada, esta decisão não pode mais ser revista em razão da estabilidade do julgado, exigindo nova demanda para que outro direito seja postulado. Sob a técnica do processo estrutural, basta que a requerimento da parte e respeitando o contraditório, a decisão deixa de atender as necessidades fáticas, possa ser alterada e se adequa a necessidade atual.

No caso do exemplo acima, o réu não terá qualquer tipo de prejuízo, considerando a alteração da situação fática. Na realidade, demonstra-se vantajoso ao Poder Público Executivo que a decisão seja revista sem que haja novo processo judicial e todo o tramite necessário; isso fará que o réu se adequa a nova realidade imposta de maneira eficiente e célere, ainda considerando o cenário menos custoso possível.

Por fim, a conclusão que alcança sobre a coisa julgada nos processos estruturais: não se trata de eternizar a discussão trazida ao Poder Judiciário em detrimento da segurança jurídica, mas sim possibilitar a rápida alteração de medidas que se demonstram ineficazes em processos estruturais ou aquelas decisões que se tornaram inócuas com o passar do tempo.

De fato, a coisa julgada é um ponto sensível nos processos estruturais, com grande espaço para discussão acadêmica sobre o tema. Certamente muito será discutido pela doutrina e na jurisprudência.

## **5.7 Execução estrutural**

A fase executiva estrutural é sem sombra de dúvidas a fase mais importante de um processo estrutural, e também, a tarefa mais desafiadora. A execução estrutural deve, inicialmente, reorganizar o objeto da reforma, observando a urgência e necessidade dos atos executórios (Tanizawa, 2021).

Vitorelli (2018, p. 18) leciona:

A fase de implementação é, frequentemente, a mais complexa de um processo estrutural, já que muitos caminhos podem ser utilizados para a satisfação do direito material reconhecido na fase de conhecimento, sem que nenhum deles esteja predeterminado em lei. O processo judicial não foi talhado para a finalidade de projetar o modo de agir de uma organização, em que a alteração de algumas partes gera a reorganização do todo, com resultados recorrentemente imprevisíveis. Assim, é natural que se busque fazer a execução de forma negociada, com a participação e a colaboração do réu. Também é recorrente que a execução envolva a participação de muitos atores, alguns dos quais sequer integraram a fase de conhecimento. Isso porque a efetividade das mudanças pode estar ligada ao comportamento de pessoas que, conquanto não sejam destinatárias da ordem, são colateralmente atingidas por ela ou ocupam posições capazes de bloquear, total ou parcialmente, os resultados esperados.

Portanto, a execução nos processos estruturais demanda a sua sistematização para que seja desempenhada de forma escalonada, implementando cronogramas executivos partindo de um plano executivo determinado. Para o aproveitamento da execução estrutural se dê de forma mais efetiva, é indicado que seja dividida em fases, para que o cumprimento das obrigações e análise empírica dos resultados seja sempre analisada.

As fases são: i. a elaboração do plano executivo, ii. A execução do plano, iii. A análise dos resultados.

#### *a) Plano executivo*

O plano executivo é um método de trabalho, com a finalidade de organizar e enfrentar a complexidade da medida reestruturante. O plano deve sistematizar e coordenar as ações práticas a serem executadas, levando em consideração a sequência lógica mais adequada ao caso em tela.

Tais medidas processuais também podem ser observadas num plano de recuperação judicial, conforme ensina Tanizawa (2021, p. 180):

Exemplo mais comum, no âmbito ordinário, são os planos de recuperação judicial. Nessa oportunidade, promove-se a identificação dos ativos e passivos, estipula-se uma ordem de pagamentos, faz-se o perfilamento dos créditos e débitos existentes para, ao final, obter-se a reconstrução da sociedade empresária e o atendimento paulatino dos credores. No processo estrutural, essencialmente na fase executiva, apesar da premissa ser a

mesma, o plano deve ser elaborado conforme as necessidades do caso concreto – e não por qualquer imposição legal –, eis que uma estratégia poderá ser útil para uma situação e, por circunstâncias do local, não ser efetiva em outro

Vitorelli (2020a, p .482) instrui sobre a importância do plano na execução estrutural, aduzindo que a sua função primordial é coordenar a atuação das medidas reorganizadoras da instituição, definindo a sua forma de realização da forma mais clara e objetiva possível, portanto o detalhamento das providências que se ambicionam é medida de rigor no plano executivo. O plano pode ser realizado de forma cooperativa, pelos autores da demanda, por um terceiro imparcial ou até mesmo pelo réu.

Portanto, a importância de tal planejamento perfaz-se com a implementação de metas de curto, médio e longo prazo, definindo todas as ações objetivas para a reestruturação almejada e as sanções no caso de descumprimento, ainda com a possibilidade de revisão de tais ações e sanções caso se verifique a ineficiência das ações com o decorrer do tempo.

Com a elaboração e implementação do plano, a chance de sucesso da medida reestruturante é aumentada, mas é possível que falhas e a baixa efetividade das medidas sejam observadas. Neste caso, novos incidentes de liquidação, novas medidas estruturais, novos planos executivos devem ser implementados para atingir a tutela pretendida, tudo isso com a observação de todos os envolvidos no processo.

#### *b) Execução do plano*

Nesta fase, é colocado em prática tudo que foi projetado pelo plano executivo. No cumprimento desta etapa, inexistem grandes diferenças dos processos coletivos ordinários, onde o réu é obrigado a cumprir as obrigações que lhe foram impostas, com a observância das fases previstas no plano executivo, bem como o cumprimento do cronograma estipulado pelo projeto.

#### *c) Análise dos resultados*

Finalmente, após cada etapa da execução do plano executivo, serão feitas análises acerca dos resultados obtidos. Tal análise, poderá ser realizada pelas partes,



que ao identificar falhas, informará ao Juízo, pelo próprio Juízo fiscalizador ou por um grupo de estudos técnicos designados pelo Juiz.

Caso os resultados sejam positivos, as medidas reestruturantes continuam a ser aplicadas ao caso prático. No entanto, caso sejam identificadas falhas, novas medidas poderão ser implementadas ou até mesmo poderá ser elaborado outro plano executivo, até que se atinja a efetividade pretendida.

A tomar como exemplo a ACP do Carvão, supramencionada houve a implementação do GTA (Grupo de Assessoramento Técnico à Execução de Sentença) aumentou o nível técnico das decisões. O GTA é composto por técnicos de diversas áreas a fim de dirimir dúvidas técnicas do Juízo, maximizando a cientificidade das respostas, sua missão principal é propor técnicas, estratégias e métodos para recuperar o meio ambiente.

A execução do plano e análise dos efeitos da execução do plano demandam tempo e esforço de todas as partes para a implementação das medidas reestruturantes, a reestruturação executada na ACP do carvão foi implementada no período de 20 anos e ainda está em execução até a presente data, prazo necessário para a implementação de todas as medidas necessárias para a execução das mudanças, o que não significa morosidade do Judiciário e tomada de decisões ineficazes.

A grande diferença entre as execuções nas ações coletivas ordinárias e os processos estruturais reside aqui, com a possibilidade de constante revisão e imposição de novas medidas para aumentar a efetividade das medidas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema central desta dissertação orbitou sobre a necessidade de implementação de novos instrumentos procedimentais para alcançar a melhor tutela ambiental possível. Da análise de toda a abordagem conclui-se, primeiramente, que o sistema atual é manifestamente insuficiente para atender as modernas demandas ambientais.

A fim de solucionar esta questão, os processos estruturais surgiram como uma possível solução, mas como toda solução apresentada, surgem questões a serem dirimidas, que foram exploradas durante toda a dissertação. Somente a atividade judicial, ao decorrer dos anos, poderá responder as questões apresentadas, mas algumas conclusões teóricas puderam ser obtidas.

Tudo indica que os processos estruturais são o que há de mais moderno a fim de oferecer uma experiência satisfatória ao lidar com litígios estruturais complexos, concluindo que nenhuma demanda ambiental é idêntica a outra, conseqüentemente cada uma delas poderá demandar instrumentos próprios, procedimentos únicos e repostas judiciais igualmente singulares.

Por esta razão, o destaque às convenções processuais é relevante, posto que a esta forma de adequação procedimental é sem sombra de dúvida a mais importante. Sem deixar de lado os outros instrumentos analisados na dissertação, verifica-se que praticamente toda a ideia de flexibilização processual decorre das convenções processuais.

Os benefícios do processo estrutural encontram seu apogeu no acesso à justiça, que conseqüentemente garantem maior participação popular e encurtamento da distância entre o processo e o direito, resultando em demandas judiciais mais efetivas, que, de fato, trazem efeitos práticos às demandas ambientais. A longo prazo, os processos estruturais contribuem grandemente para o estado sócio ambiental e a pacificação social, função precípua do direito.

Concluindo, o uso do processo estrutural gera inúmeras vantagens, principalmente a colaboração processual, resultando em processos mais céleres, com maior eficácia e decisões participativas, conseqüentemente entregando maior justiça nas decisões.

Não obstante sua utilidade e seus benefícios, o processo estrutural padece de algumas desvantagens. Cite-se, por exemplo, sua dificuldade de implementação,

visto que esse tipo de processo depende de uma preocupação bem mais elevada dos membros do poder judiciário, ministério público, defensoria pública e até mesmo as próprias partes. Como se trata de um procedimento que prestigia o diálogo e a negociação, é necessário um esforço maior de todos os seus componentes.

Além disso, existe, ainda, em nosso país, uma cultura processual bastante adversarial. Quer-se dizer que o comportamento do diálogo e da negociação não são bem desenvolvidas. E isso implica, inevitavelmente, uma baixa adesão a acordos e negociações.

Um outro ponto passível de nota é que o processo tradicional ainda consiste em uma alternativa bastante adequada para o réu que não deseja se comprometer, tendo em vista que é "relativamente" barato, lento e implica pouco risco a quem está errado, em razão da "pouca força" de eventuais sanções impostas. De mais a mais, o perfil do magistrado será de extrema relevância para uma condução adequada e efetiva do processo estrutural.

## REFERÊNCIAS

- ALGRANTI, Eduardo. Poluição e doenças ocupacionais pulmonares. **Jornal de Pneumologia**, v. 25, n. 5, p. 241–244, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/jpneu/v25n5/v25n5a03.pdf>. Acesso em: 05 de nov de 2020.
- ANDRADE, Luiz Gustavo de. **Tutela processual de direitos metaindividuais: fundamentos constitucionais e reflexos na atividade empresarial**. 2008. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Curitiba, 2008.
- ARENHART, Sérgio Cruz. A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2019a, p. 661-677
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Processual Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, v. 225, p. 389 – 410, 2013a.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: Reflexões A Partir do Caso da ACP do Carvão. **Revista de Processo Comparado: RPC**, v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/109152/processos\\_estruturais\\_direito\\_arenhart.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/109152/processos_estruturais_direito_arenhart.pdf). Acesso em: 11 out. 2019a.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Reflexões sobre o princípio da demanda. *In*: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). **Processo e Constituição**: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Processual Civil Brasileiro. **Revista de processo**, v. 38, n. 225, p. 389-412, nov. 2013b. Disponível em: [https://www.academia.edu/9132570/Decis%C3%B5es\\_estruturais\\_no\\_direito\\_processual\\_civil\\_brasileiro](https://www.academia.edu/9132570/Decis%C3%B5es_estruturais_no_direito_processual_civil_brasileiro). Acesso em: 11 out. 2019b.
- Organizadores ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; **processos estruturais**. 1. ed. Salvador: Juspodium, 2017a.
- ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. **Processo Civil Coletivo**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019b.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017b.
- ATIENZA, Manuel. **As razões do direito – Teorias da argumentação jurídica**. 3. ed. São Paulo: Editora Landy, 2003.
- AVELINO, Murilo Teixeira. A Posição Do Magistrado Em Face Dos Negócios Jurídicos Processuais. **Revista de Processo**, Revista dos Tribunais, v. 40, n. 246, ago. 2015.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos Princípios, da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12. ed. ampliada. Editora Malheiros, São Paulo. 2011.

BARROSO, Luís Roberto. F BENJAMIN fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. **Revista de Direito Administrativo**, n. 225, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **(SYN)THESIS**, v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 15 out. 2021.

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. A Insurreição Da Aldeia Global Contra O Processo Civil Clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. *In*: MILARÉ, Édis (coord.). **Ação Civil Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 70-151.

BITTAR, Eduardo C. B. **Introdução ao Estudo do Direito: Humanismo, Democracia e Justiça**. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: DOU, 1988.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Convenção de Roterdã**. 2009. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq\\_seguranca/\\_arquivos/roterd\\_texto\\_143.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_seguranca/_arquivos/roterd_texto_143.pdf). Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília, DF: DOU, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942**: Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). Brasília, DF: DOU, 1942.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto Legislativo N° 51, De 1989 – Convenção OIT nº 162**. Aprova os textos das Convenções da Organização Internacional do Trabalho - OIT que especifica. Brasília, DF: DOU, 1989. Disponível em: [http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT\\_162.html](http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_162.html). Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 4374/PE**, Rel. Min. Gilmar Mendes. Pernambuco: DJe, 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional Da Democracia Participativa: Por Um Direito Constitucional De Luta E Resistência, Por Uma Nova Hermenêutica, Por Uma Repolitização Da Legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções Processuais**. 1. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

CABRAL, Tricia Navarro Xavier. Acordos nos Processo Estruturais. *In*: REICHELT, Luís Alberto; FÉLIX JOBIM, Marco. **Coletivização e Unidade do Direito**. Londrina: Editora Thoth, 2019.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Editora Pallotti, 1988.

CARNELUTTI, Francesco. **Instituciones del proceso civil**. Buenos Aires: Editora Ediciones Jurídicas, 1973. v. 1.

CARNELUTTI, Francesco; SANTÍS MELENDO, Santiago. **Instituciones del proceso civil** [obra clássica]. Buenos Aires: El Foro, 1997. v. 1.

CARVALHO, Claudio Viveiros de. **Amianto**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, mar. 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1245>. Acesso em: 10 mai. 2019.

CARVALHO, Samantha de Araújo. Análise Crítica Acerca Do Negócio Processual Para Renúncia De Determinadas Provas: Uma (des)Necessidade De Participação Do Juiz? **Revista CEJ**, Brasília, v. XXI, n. 71, p.78-92, jan./abr. 2017.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**. São Paulo: Saraiva, 1965. v. 1. p. 74.

COLES, Robert. **The Story of Ruby Bridges**. Estados Unidos da América: Editora Scholastic Paperbacks. 2010.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. Calendarização Processual. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 57, jul./set. 2015. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1277781/Eduardo\\_Jose\\_da\\_Fonseca+\\_Cota.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1277781/Eduardo_Jose_da_Fonseca+_Cota.pdf). Acesso em: 07 jun. 2020.

COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos do direito processual civil**. Tradução de Rubens Gomes de Sousa. São Paulo: Saraiva, 1946.

COTA, Samuel Paiva; NUNES, Leonardo Silva; DAMASCENO, Ana Maria. Dos Litígios Aos Processos Estruturais: Pressupostos e Fundamentos. **RJLB - Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 5, n. 5, p. 1051-1076, 2019a.

COTA, Samuel Paiva; NUNES, Leonardo Silva. Medidas Estruturais No Ordenamento Jurídico Brasileiro: Os Problemas Da Rigidez Do Pedido Na Judicialização Dos Conflitos De Interesse Público. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 55, n. 217, p. 243-255, jan./mar. 2018. Disponível em:

[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p243](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p243). Acesso em: 11 out. 2019.

COTA, Samuel Paiva. **Do Pedido e da Participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Ouro Preto. Ouro Preto, MG, 2019b.

**DECLARAÇÃO do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, jun. 1992. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/szzGBPjxPqnTsHsnMSxFWPL/?lang=pt>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, n. 191, p. 26-39, 1993.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento. 17. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015. V. 1.

DIDIER JR, Fredie. Apontamentos para a concretização do princípio da eficiência do processo. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, v. 9, n. 52, p. 36-41, jan./fev. 2013. Disponível em: <https://d24kgseos9bn1o.cloudfront.net/editorajuspodivm/arquivos/soltas%20novas%20tendencias%20do%20processo%20civil.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020

DIDIER JR, Fredie; SOUZA JR., Antonio Carlos F. de; CARVALHO, Antônio; MARANHÃO, Clayton; GOUVEIA FILHO, Roberto Campos. **Diálogos de Teoria do Direito e Processo**. 1 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie\\_Didier\\_jr\\_%26\\_Hermes\\_Zaneti\\_Jr\\_%26\\_Rafael\\_Alexandria\\_de\\_Oliveira.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf). Acesso em: 15 jan. 2021.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Direito Processual Civil**: processo coletivo. 14. ed. Salvador: Ed. Juspodium, 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**: Teoria Geral do Direito Civil. 29. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 28. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 11. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

FERRARO, Marcela Pereira. **Do processo Bipolar a Um Processo Coletivo-Estrutural**. Dissertação (Mestrado)- Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FISS, Owen. **Fazendo da Constituição Uma Verdade Viva. Quatro Conferencias sobre a *structural injunction*. Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

FISS, Owen. **The forms of justice**. Massachusetts, EUA: Harvard, 1979. (Faculty Scholarship Series). Disponível em:  
[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/1220](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1220),

FREITAS, Vladimir Passos de. Inclusão de dez artigos na Lindb traz importante inovação ao Direito brasileiro. **Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em:  
<https://www.conjur.com.br/2018-abr-29/segunda-leitura-mudancas-lindb-inovam-direito-brasileiro>. Acesso em: 25 fev. 2021.

FULLER, L. L. The Forms and Limits of Adjudication. **Harvard Law Review**, v. 92, n. 353, 1978. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Forms-and-Limits-of-Adjudication-Fuller-Winston/b9e586dfa2ac8d7243e0ff392eacb72b5b25bf2d>. Acesso em: 20 jan. 2021.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais: Identificação, funcionamento e finalidade**. 1. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

GALDINO, Matheus Souza. Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

IBDP. Instituto Brasileiro De Direito Processual. Consolidação dos Enunciados Do Fórum Permanente De Processualistas Civis: Carta De Brasília. Fórum Permanente De Processualistas Civis, 10, 2019, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Instituto Brasileiro De Direito Processual, 2019., Dias 22 E 23 De Março De 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidade de Minaçu – MG**, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/minacu/panorama>. Acesso em: 10 nov. 2020.

INCA. Instituto Nacional do Câncer. **Amianto**. 2022. Disponível em:  
<https://www.inca.gov.br/exposicao-no-trabalho-e-no-ambiente/amianto>. Acesso em: 30 nov. 2020.

IARC. International Agency for Research on Cancer. **Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans**. [s.d.]. Disponível em:  
[https://www.who.int/ipcs/assessment/public\\_health/Elimination\\_asbestos-related\\_diseases\\_EN.pdf](https://www.who.int/ipcs/assessment/public_health/Elimination_asbestos-related_diseases_EN.pdf). Acesso em: 10 nov. 2020.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB – Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p.



63-92, nov. 2018. DOI:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77650>. Acesso em: 21 Mar. 2019.

LOPES, João Batista, LOPES, Maria Elizabeth de Castro. **Tutela inibitória. Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/164/edicao-2/tutela-inibitoria>

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela Inibitória E Tutela De Remoção Do Ilícito**. 7. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: Tutela dos Direitos Mediante Procedimento Comum**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. v. 2.

MELLO, Maurício Correia de. A prova da discriminação por meio da estatística. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região**, Brasília, v. 15/18, p. 163-164, 2006/2009.

MEZA, Malka Irina; LYONS, Josefina Quintero; MONTERROZA, Angélica Matilde Navarro. La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. **Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo**, v. 3, nº. 1, 2011.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Flores, 2000.

NETO, Afonso Feitosa Reis; ALVES, Stevam Gabriel; DE ARAUJO, Maria do Socorro Bezerra; DA SILVA, Carlos Eduardo Menezes. Caso Samarco Em Mariana/Mg E Ação Civil Pública: Busca Pelo Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. **Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental**, v. 7, n. 1, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.19177/rgsa.v7e12018315-328>

NODARI, Paulo Cesar; SAUGO, Fernando. Esclarecimento, Educação e Autonomia em Kant. **Conjectura**, v. 16, n. 1, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/download/892/615#:~:text=A%20menoridade%2C%20para%20Kant%2C%20n%C3%A3o,utilizar%2Dse%20do%20pr%C3%B3prio%20entendimento>. Acesso em: 08 jan. 2021.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; BARBOSA, Charles. Reflexões filosóficas sobre a neutralidade e imparcialidade no ato de julgar. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, SP, v. 77, n. 3, p. 249-273, jul./set. 2011.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; ALVES, Tatiana Machado. A Relevância Da Negociação Com Princípios Na Discussão Das Cláusulas De Convenção Processual: Aplicação Concreta Dos Postulados Da Advocacia Colaborativa. **Revista de Processo**, v. 41, n. 258, 2016.

PINTO, Henrique Alves. **O Enquadramento das Decisões Estruturais no Código de Processo Civil de 2015**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

MIRANDA, Pontes De; CAVALCANTI, Francisco. **Tratado de direito privado**. 4. ed. São Paulo: RT, 1974. t. Ili, p. 15.

PUGA, Mariela. La Litis Estructural En El Caso Brown V. Board Of Education. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SACRAMENTO, Filho Al. **Boletim informativo do amianto**: 2007. Brasília: Departamento Nacional de Produção Mineral, 2007. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema19/H-Coord\\_Legislativa-Setex-Internet-2008\\_15042.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema19/H-Coord_Legislativa-Setex-Internet-2008_15042.pdf). Acesso em: 10 nov. 2020.

SALOMÃO, Luis Felipe. Ativismo judicial: para quem e por quê? **Migalhas de Peso**, 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/289426/ativismo-judicial--para-quem-e-por-que>. Acesso em: 19 out. 2021.

SAMPAIO NETO, Agenor De Souza Santos. ANDRADE, Carlos Frederico Guerra. RUSCH, Érica. Os Hard Cases No Direito Aplicado: Uma Perspectiva Sob A Ótica Do Discurso Jurídico. *In*: Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI, 17., 2008, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: Conpedi, 2008.

SANTOS, Silas Silva. **Litisconsórcio eventual, Alternativo e Sucessivo no Processo Civil Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. (Coleção Atlas de Processo Civil).

SÃO PAULO (estado). Ministério Público do Estado de São Paulo. **Roteiro para a realização de audiências públicas e de escutas sociais**. São Paulo: MPSP, [s.d.]. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_civel/Roteiro%20Aud%20P%C3%BAblica%20e%20escuta%20social.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/Roteiro%20Aud%20P%C3%BAblica%20e%20escuta%20social.pdf). Acesso em: 05 jan. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCLIAR, Claudio. **Amianto**: mineral mágico ou maldito? Ecologia humana e disputa político-econômica. Belo Horizonte: Ed. Centro De Documentação E Informação, 1998.

SÉGUIN, Elida. **O direito Ambiental: Nossa Casa Planetária**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

SILVA, Paula Costa e; REIS, Nuno Trigo dos. A prova difícil: da probatio levior à inversão do ónus da prova. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 222, 2013.

SIMAS FILHO, Fernando. **A prova na investigação de paternidade**. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. **A Execução no Processo Coletivo Estrutural: proposta de sistematização**. Tese (Doutorado em Direito)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Lei de Introdução e Parte Geral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. v. 1.

TEPEDINO, Gustavo. **Crise de fontes normativas e técnica legislativa na parte de geral do Código Civil de 2002**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002.

THEODORO JR, Humberto. Estabilização da demanda no novo Código de Processo Civil: Tutela Provisória. **Revista de Processo**, v. 244, jun. 2015. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.244.08.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.244.08.PDF). Acesso em: 31 out. 2019.

TERRACINI, Benedetto. Contextualising the policy decision to ban asbestos. **The Lancet Planetary Health**, v. 3, n. 8, p. e331–e332, 2019. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(19\)30134-2](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(19)30134-2). Acesso em: 15 jan. 2020.

TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

UNOESTE. Universidade do Oeste Paulista. **Normas e padrões para trabalhos acadêmicos e científicos da Unoeste**. 4. ed. Presidente Prudente: UNOESTE, 2019.

VALIM, Rafael. **O Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008. v. 1.

VIOLIN, Jodão. **Processos Estruturais Em Perspectiva Comparada: A Experiência Norte-Americana Na Resolução De Litígios Policêntricos**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

VITORELLI, Edilson. **O Devido Processo Legal Coletivo: Dos Direitos aos Litígios Coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista dos Tribunais OnLine**, 2018 Disponível em <[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2225](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225)> Acesso em 25 mar. 2023.

VITORELLI, Edilson. **Processo Estrutural: Teoria e Prática**. 1. ed. Salvador: Juspodium, 2020a.

VITORELLI, Edilson. Raciocínios probabilísticos implícitos e o papel das estatísticas na análise probatória. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 76, abr./jun. 2020b.

ZANETTE, Eduardo Netto; CAMILO, Silvio Parodi Oliveira. A Recuperação Ambiental A Partir Da Ação Civil Pública No Contexto Da Exploração Do Carvão Mineral No Sul De Santa Catarina. *In*: Jornada Nacional de Desenvolvimento e Políticas Públicas, 2., 2018, Santa Catarina. **Anais [...]**. Santa Catarina: UNESC – Universidade do Extremo Sul Catarinense, 2018. Disponível em <http://periodicos.unesc.net/seminariocsa/article/view/4682/4280>. Acesso em 28 out. 2020.