



**Observatório de Conflitos Estruturais, Complexos e de Alta
Repercussão da ESM/AJURIS
NOTA TÉCNICA nº 03/2024-OCECAR**

Objeto: Nota Técnica sobre a minuta de anteprojeto de lei sobre processo estrutural, emitida pela CJPRESTR do Senado Federal.

Grupo de Trabalho: Handel Martins Dias, Mônica Silveira Vieira, Marcus Aurélio de Freitas Barros, Antônio César Bochenek, Cíntia Teresinha Burhalde Mua (Relatora)

Encaminhamentos: Aprovada a NT pela maioria dos integrantes do OCECAR, será enviada à CJPRESTR do Senado Federal, como proposta de substitutivo.

DAS PROPOSTAS

EMENDA Nº 1

Altera a redação do art. 1º, caput, do anteprojeto da CJPRESTR-SF:



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



EMENDA Nº 2

Altera a redação do art. 3º, , parte final, do anteprojeto da CJPRESTR-SF:

Art. 3º. É territorialmente competente para processar e julgar a demanda estrutural o foro do local da ação, omissão, dano ou ilícito, **ressalvada sempre a prioridade do juízo natural como o mais adequado para a resolução do conflito.**

EMENDA Nº 3

Inclui novo § 1º ao art. 3º do  anteprojeto da CJPRESTR-SF:

§ 1º Considera-se mais adequado o juízo que tiver melhor condições para decidir o conflito estrutural, tendo vista critérios objetivos tais como: a especialidade da unidade jurisdicional, os recursos materiais e humanos à disposição do juízo, a proximidade com o local dos fatos, viabilizando a oitiva qualificada dos grupos atingidos.

EMENDA Nº 4

Renumerar os parágrafos 1º (para 2º) e 2º (como 3º), na redação original do art. 3º anteprojeto da CJPRESTR-SF:

§ 2º Na determinação da competência territorial, observar-se-á o seguinte:

I - havendo várias comarcas ou subseções judiciárias atingidas, dentro de um mesmo Estado ou Seção Judiciária, todas serão igualmente competentes, ficando prevento o juízo para o qual foi distribuída a primeira demanda;



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

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

§ 3º Instaurado mais de um processo estrutural ou coletivo cuja solução possa interferir de forma direta na solução de outro processo estrutural serão reunidos perante o juízo prevento que tenha competência material para todas as causas envolvidas.

EMENDA Nº 5

Suprime o parágrafo 3º, na redação original do art. 3º do anteprojeto da CJPRESTR-SF

EMENDA Nº6

Suprime o parágrafo 6º, na redação original do art. 3º do anteprojeto da CJPRESTR-SF

EMENDA Nº 7

Renumerar o parágrafo 7º (como 6º), na redação original do art. 3º do anteprojeto da CJPRESTR-SF:

§ 6º Os tribunais, no âmbito de suas competências, expedirão normas regulamentando a composição do colegiado a que se refere o inciso I do § 4º deste artigo e os procedimentos a serem adotados para o seu funcionamento.



EMENDA Nº 8

Inclui o art. 3A ao anteprojeto da CJPRESTR-SF:

Art. 3A No caso de conflito estrutural, o magistrado priorizará a cooperação judiciária, definida arts. 67 a 69 do Código de Processo Civil, nas hipóteses enumerativas da Resolução nº 350/2020, especialmente os atos concertados relativos:



I – à definição do juízo competente para a decisão sobre questão comum ou questões semelhantes ou de algum modo relacionadas, respeitadas as regras constantes nos [artigos 62 e 63 do Código de Processo Civil](#);

II – à reunião ou apensamento de processos, individuais e coletivos, em um mesmo juízo, desde que tenham o mesmo desastre ambiental natural ou antrópico como causa de pedir remota;

III - à centralização de processos repetitivos que tenham o mesmo desastre ambiental natural ou antrópico como causa de pedir remota;

IV – à obtenção e apresentação de provas, na coleta de depoimentos e meios para o compartilhamento de seu teor;

V – à produção de prova única relativa a fato comum;

VI - à formulação de consulta dirigida a outro magistrado ou órgão do Poder Judiciário (incluindo comitês, comissões e grupos de trabalho instituídos em seu âmbito) ou, ainda, no caso de cooperação interinstitucional, a pessoa, órgão, instituição ou entidade externa ao



Judiciário, solicitando manifestação ou opinião em resposta, facultada a participação do consultor no processo, a critério do juízo consulente;

VII - à realização de audiências públicas, inclusive para a oitiva da população afetada em caso de IRDR e IAC e demais decisões vinculantes, na forma do artigo 927, CPC. quando for o caso;

VIII - ao monitoramento compartilhado e colaborativo da judicialização do conflito, inclusive com o desenvolvimento de ferramentas de inteligência artificial e outros programas computacionais específicos, inclusive com georreferenciamento e outras técnicas necessárias e adequadas;

IX - ao estabelecimento de protocolos de ação conjunta para magistrados de diferentes ramos da magistratura nacional.

EMENDA Nº 10

Inclui o art. 3B ao anteprojeto da CJPRESTR-SF:

Art.3B No caso do artigo 3A, I, antes de suscitar conflito negativo ou positivo de competência, os magistrados deverão priorizar a concertação de atos para o compartilhamento de jurisdição, tendo por norte o processo como espaço útil, adequado, célere, eficiente, efetivo e eficaz.

EMENDA Nº 11

Inclui o art. 3C ao anteprojeto da CJPRESTR-SF:



Art. 3C A fim de assegurar o contraditório qualificado, nas hipóteses da parte final do artigo 3A, VIII, ao invés de expedição de carta de ordem, o relator priorizará a delegação concertada da execução de atos não decisórios, por meio mais célere e desburocratizado possível.

EMENDA Nº 12

Altera a redação do III do § 1º do art. 4º do anteprojeto da CJPRESTR-SF:

Art. 4º. O autor indicará, na petição inicial, o caráter estrutural do litígio, apresentando a descrição detalhada do caso, bem como os subsídios técnicos de que dispuser.

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

(...)

III – agendar audiência de contextualização e consensualidade, a fim de ouvir o autor, os demais sujeitos processuais e, se for o caso, terceiros para definir em cooperação o objeto do processo, verificar a possibilidade de resolução consensual do litígio ou de estabelecer convenções sobre questões do processo, inclusive sobre o caráter estrutural ou não do litígio.

EMENDA Nº 13

Altera a redação do § 8º do art. 4º do anteprojeto da CJPRESTR-SF:



Art. 4º. O autor indicará, na petição inicial, o caráter estrutural do litígio, apresentando a descrição detalhada do caso, bem como os subsídios técnicos de que dispuser.

§ 8º Se identificarem o litígio estrutural em processos individuais, **não sendo adequada a conversão em processo estrutural, a partir de prévio contraditório e vedadas as decisões-surpresa**, o juiz ou Centro de Inteligência do Poder Judiciário deverão oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, promover a propositura da ação respectiva.

EMENDA Nº 14

Inclui o § 9º ao art. 4º do anteprojeto da CJPRESTR-SF:

(...)

§ 9º. Constatada a possibilidade de resolução prospectiva do litígio de forma adequada pela via autocompositiva judicial na audiência de contextualização e consensualidade, os sujeitos do processo poderão fixar calendário para a realização de sessões destinadas à conciliação e à mediação.

EMENDA Nº 15

Altera a redação do art. 5º, § 1º do anteprojeto da CJPRESTR-SF:

Art. 5º O acordo ou decisão judicial que atribui caráter estrutural ao processo deverá especificar o objeto da atuação estrutural sobre a qual recairá a atividade processual.



§ 1º O objeto da atuação estrutural deve ser específico e, uma vez definido, pode ser alterado apenas mediante acordo entre as partes, homologado pelo juízo, **ou por decisão judicial fundamentada absoluta necessidade de atendimento às finalidades visadas ao se ajuizar o processo, ouvidas previamente as partes.**

EMENDA Nº 16

Introduz o parágrafo 3A no artigo 7º do anteprojeto da CJPRESTR-SF:

Art. 7º Integrado o contraditório e produzidas informações suficientes nos autos, o juiz dirigirá as partes para a elaboração de um plano de atuação estrutural.

§3A No caso do inciso VI do §2º deste artigo, a metodologia das medidas de implementação decisão ou do acordo estrutural poderá contemplar técnicas cooperativas, persuasivas e dialógica-deliberativas (monitoramento), bem como técnicas sancionatórias e coercitivas (execução), tais como, exemplificativamente:

- I- **Para o monitoramento:**
 - a) **formulação de planos;**
 - b) **relatórios gerais e específicos de monitoramento e de progresso;**
 - c) **nomeação de pessoas (professores, especialistas, os próprios demandantes, os afetados etc.) para monitorar o cumprimento da decisão;**



- d) utilização de indicadores de direitos humanos para medir o cumprimento da decisão estrutural;
- e) constituição de comitês de experts;
- f) comitês de composição mista entre atores institucionais e cidadãos;
- g) exercício do direito de petição e fornecimento de documentos pelos afetados;
- h) Inspeções e supervisão judiciais e a realização de audiências judiciais de monitoramento;
- i) Adoção de medidas que garantam ampla publicidade do andamento da implementação;
- j) realização de conferências com os especialistas;
- k) previsão de aplicação de padrões e a elaboração de recomendações.

II. Para a execução:

- a) intervenção judicial;
- b) realização de audiências de acompanhamento da implementação;
- c) fixação de prazos para o cumprimento;
- d) aplicação de multas.



JUSTIFICATIVA

Primeiramente, digno de encômios o relevante trabalho da CJPRESTR do Senado Federal, que entrega minuta de anteprojeto de lei sobre o processo estrutural, demonstrando o movimento do Legislativo em prol da sedimentação da matéria, que tem sido desafiadora para o Estado-Juiz.

Não obstante, cumpre à academia colaborar para a construção de uma resposta legislativa mais coesa e aderente à experiência já acumulada no exercício da jurisdição de conflitos estruturais, que foram descurados na minuta em estudo, devida venia concedida.

Diante da exiguidade do tempo concedido pela CJPRESTR para a apresentação de emendas, adentraremos nalguns pontos que se nos parecerem de maior relevância.

A limitação do processo estrutural ao processo coletivo representa um retrocesso em relação à experiência acumulada quanto às ações pseudoindividuais, que contemplam um conflito tipicamente estrutural, como é o caso de uma ação que discuta questão relativa à acessibilidade a prédios públicos de um determinado município.

É notório o debate sobre o objeto dos processos estruturais, sendo certo que vai além das políticas públicas, envolvendo outros conflitos coletivos, mas não só eles, de modo que sugere-se que a conceituação do art. 1º do anteprojeto não limite a conflito coletivo e a exposição de motivos não afaste a aplicação do processo estrutural às demandas individuais.

Existem demandas privadas de reestruturação no âmbito empresarial ou familiar, que envolvem situações privadas complexas, como são exemplos os



processos de recuperação judicial. Tais processos podem não ser os melhores exemplos, pois, ainda que privados, possuem a marca da coletividade.

Há, contudo, outros exemplos de demandas estruturais individuais no âmbito do direito de família e do direito da criança e do adolescente. Alexandre Freitas Câmara demonstra que em processos de família a solução mais indicada pode ser a reestruturação da convivência familiar. Tal lógica é ainda mais presente nos processos de acolhimento institucional ou familiar na área da infância e juventude, que são processos individuais em que o sistema de justiça acompanha ou a reestruturação da família de origem ou a estruturação de um novo vínculo com uma família extensa ou substituta, pela via da adoção, bem como de toda a rede de proteção.

Tanto é verdade que o Provimento nº 118/2021 do CNJ dispõe sobre audiências concentradas protetivas, que exige a presença de vários atores do sistema de justiça, da rede de proteção e familiares para planificar as medidas de (re)estruturação familiar, a partir do plano individual de atendimento-. De modo muito similar, acontece na execução de medidas socioeducativas, onde também existe um plano individual de atendimento elaborado em conjunto com a família e audiências concentradas com a rede de atendimento para, pela via da socioeducação, alcançar a alteração dos projetos de vida de adolescentes com vivência de violência.

Não se pode perder de vista, ainda, a existência de ações pseudoindividuais, como a que um indivíduo pede medidas amplas de acessibilidade no prédio público que acessa todos os dias, o que vai atingir a toda uma coletividade, uma vez que a relação jurídica substancial é coletiva e incindível. Além de tais ações pseudoindividuais, existem também as ações individuais com efeitos coletivos, que são aquelas em que a demanda é



individual, mas os efeitos da sentença atingem reflexamente outros interessados, muito comum nas áreas da saúde e educação, diante do fato de existir capacidade instalada finita para atender prestações na área da saúde ou de vagas em creche, por exemplo.

Todas essas ações, ainda que individuais, podem ser trabalhadas de forma estrutural até para garantir tratamento isonômico, bem como que as políticas públicas não sejam capturadas pelo Direito e desorganizadas. Por essas razões, o limite do conceito ao conflito coletivo deveria ser reavaliado, sendo mais adequada a referência a conflito policêntrico.

Por isso, na nova redação do artigo 1º, caput, adota-se expressão mais ampla - conflitos policêntricos - em substituição a conflitos coletivos, que se apresenta por demais restritiva à dinâmica dos conflitos estruturais.

A competência territorial e por prevenção, aos moldes da LACP em combinação com o CDC igualmente atende ao dever de máxima proteção dos direitos fundamentais, posto que tal fórmula encerra dificuldades substanciais para o estabelecimento do juízo adequado como o juízo natural para o conflito estrutural.

As discussões sobre competência são extremamente nefastas para a eficiência da entrega da prestação jurisdicional em sede de conflitos estruturais, sendo exemplos os casos envolvendo os desastres ambientais de Mariana e Brumadinho, podendo ser citado o Conflito de Competência nº 144.922 – MG¹.

¹ Assim ementado: PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AFORADAS NO JUÍZO ESTADUAL E NA JUSTIÇA FEDERAL DE GOVERNADOR VALADARES/MG. ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO EM MARIANA/MG. FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL. DANOS SOCIOAMBIENTAIS. RIO DOCE. BEM PÚBLICO PERTENCENTE À UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.



FORO COMPETENTE. SITUAÇÃO DE MULTICONFLITUOSIDADE. IMPACTOS REGIONAIS E NACIONAL. CONEXÃO ENTRE AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS OBJETO DO CONFLITO E OUTRAS QUE TRAMITAM NA 12ª VARA FEDERAL DE BELO HORIZONTE/MG. PREVENÇÃO. APLICAÇÃO DA REGRA ESTABELECIDA NA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. Conflito de competência suscitado pela empresa Samarco Mineração S.A. em decorrência da tramitação de ações civis públicas aforadas na Justiça Estadual e na Justiça Federal de Governador Valadares/MG, com o objetivo de determinar a distribuição de água mineral à população valadarenses, em virtude da poluição do Rio Doce ocasionada com o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS NA JUSTIÇA FEDERAL E ESTADUAL DE GOVERNADOR VALADARES/MG. 2. Conexão entre as ações civis públicas objeto do presente conflito, uma vez que em ambas se pretende suprir a população valadarenses com a distribuição de água potável, além de determinar o monitoramento da água do Rio Doce na localidade. . Existentes decisões conflitantes relativas à mesma causa de pedir e mesmo pedido, já proferidas na Justiça Estadual e na Justiça Federal de Governador Valadares/MG, mostra-se imperioso o consideradas para que se possa definir, com a maior precisão possível, o foro federal em que devem ser julgadas as ações em comento. 13. Existente ação civil pública com escopo mais amplo (danos ambientais stricto sensu e danos pessoais e patrimoniais), já em curso na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte-MG, na qual o Ministério Público Federal se habilitou, inclusive, como litisconsorte ativo (Processo n. 60017-58.2015.4.01.3800). Além dessa, tramitam na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte-MG a Ação Popular n. 0060441-03.2015.04.01.3800 e a Ação Civil Pública n. 0069758-61.2015.4.01.3400, sendo partes nesta última a União Federal e outros em face da Samarco Mineração S.A. e outros. 14. Na Ação Civil Pública n. 0069758-61.2014.4.01.3400, observa-se que entre os pedidos formulados na inicial está a garantia de fornecimento de água à população dos Municípios que estão com abastecimento de água interrompido em função do rompimento da barragem, além da garantia de fornecimento de água para dessedentação dos animais nas áreas dos Municípios atingidos pelo rompimento das barragens. 15. Mostra-se caracterizada a relação de pertinência entre as ações civis públicas manejadas em Governador Valadares/MG, com vistas ao abastecimento de água potável à população local, com essa outra ação civil (n. 0069758-61.2014.4.01.3400) que tramita na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, cujo objeto é mais abrangente, englobando as primeiras, pois busca a garantia de fornecimento de água potável à população de todos os Municípios que tiveram o abastecimento interrompido em função da poluição do Rio Doce com a lama advinda do rompimento da barragem de Fundão. 16. Termo de transação e de ajustamento de conduta firmado entre a União, Samarco e outros, expressamente prevendo que as divergências de interpretação decorrentes do acordo serão submetidas ao Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. 17. Dessas circunstâncias, observa-se que a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais possui melhores condições de dirimir as controvérsias aqui postas, decorrentes do acidente ambiental de Mariana, pois além de ser a Capital de um dos Estados mais atingidos pela tragédia, já tem sob sua análise processos outros, visando não só a reparação ambiental stricto sensu, mas também a distribuição de água à população dos Municípios atingidos, entre outras providências, o que lhe propiciará, diante de uma visão macroscópica dos danos ocasionados pelo desastre ambiental do rompimento da barragem de Fundão e do conjunto de imposições judiciais já direcionadas à empresa Samarco, tomar medidas dotadas de mais efetividade, que não corram o risco de ser neutralizadas por outras decisões judiciais provenientes de juízos EXCEÇÕES À REGRA GERAL. 18. Há que se ressaltar, no entanto, as situações que envolvam aspectos estritamente humanos e econômicos da tragédia (tais como o ressarcimento patrimonial e moral de vítimas e familiares, combate a abuso de preços etc) ou mesmo abastecimento de água potável que exija soluções peculiares ou locais, as quais poderão ser objeto de ações individuais ou coletivas, intentadas cada qual no



Com a nova redação ao artigo 3º, caput, in fine, do anteprojeto, avança-se na concepção do juízo natural para o conflito estrutural decorrente de desastre ambiental natural ou antrópico, como o *juízo mais adequado* para a solução da controvérsia²[1], evitando-se percalços processuais que afrontem o princípio da duração razoável (artigo 5º, LXXVIII, CF/88) e da eficiência processual (art. 8º do CPC), revitimizando os atingidos.

O novo parágrafo 1º do artigo 3º do anteprojeto, conceitua o juízo adequado, fornecendo um elenco de critérios objetivos, exemplificativos, para sua configuração, nos termos da mais abalizada doutrina:

o princípio do juiz natural não se limita à abstração “fria” da lei, mas incorpora alguma medida de adequação e eficiência da competência. O juiz natural passa a ser o juiz que pode decidir melhor. Trata-se de uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta tida como necessária à promoção desse fim (no caso, a adequação da alocação de competência). Ao implementar o exame de qual o centro decisório mais habilitado para conduzir o processo e julgar a causa, o Judiciário está

foro de residência dos autores ou do dano. Nesses casos, devem ser levadas em conta as circunstâncias particulares e individualizadas, decorrentes do acidente ambiental, sempre com base na garantia de acesso facilitado ao Poder Judiciário e da tutela mais ampla e irrestrita possível. Em tais situações, o foro de Belo Horizonte não deverá prevalecer, pois significaria óbice à facilitação do acesso à justiça, marco fundante do microssistema da ação civil pública. 19. Saliento que em outras ocasiões esta Corte de Justiça, valendo-se do microssistema do processo coletivo, aplicou a regra específica de prevenção estabelecida na Lei de Ação Civil Pública para definir o foro em que deveriam ser julgadas as ações coletivas. Precedentes. DISPOSITIVO. 20. Conflito de competência a que se julga procedente para ratificar a liminar proferida pela Ministra Laurita Vaz, no exercício da Presidência, e determinar a competência definitiva do Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, em Belo Horizonte, para apreciar e julgar a causa, determinando a remessa da Ação Cautelar n. 0395595-67.2015.8.13.0105 e da Ação Civil Pública n. 0426085-72.2015, ambas em tramitação no Juízo de Direito da 7ª Vara Cível da Comarca de Governador Valadares/MG, e da Ação Civil Pública n. 9362-43.2015.4.01.3813, em curso no Juízo da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Governador Valadares/MG, ficando a critério do Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais a convalidação dos atos até então praticados.

² O “princípio da competência adequada” foi trazido a lume, originalmente, por DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. 9. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2014. v. 4, p. 105 ss.



promovendo o exercício responsável da competência em nome da eficiência alocativa dos poderes estatais³[2].

Outrossim, tímido o anteprojeto quanto ao potencial da cooperação judiciária nos conflitos estruturais, havendo apenas uma remissão genérica do seu cabimento ao procedimento regulado pela proposta, merecendo maior aprofundamento, com detalhamento de algumas formas de atos cooperados de acentuada relevância para o devido processo estrutural.

Por isso, propõe-se a inclusão do artigo 3A, priorizando a cooperação judiciária no processo estrutural, em quaisquer de suas espécies, elencando alguns atos cooperados relevantes.

O artigo 3B prescreve o protagonismo da cooperação judiciária para o compartilhamento de jurisdição em detrimento da suscitação do conflito positivo ou negativo de competência.

O artigo 3C proposto prioriza a delegação concertada da execução de atos não decisórios ao invés da expedição de carta de ordem, conferindo uma atuação colaborativa e mais dialógica no fluxo procedimental do processo estrutural.

Como consequência, sugere-se a supressão dos parágrafos 3º e 6º, na redação original do art. 3º do anteprojeto da CJPRESTR-SF.

Outro ponto relevante diz com o fato da minuta prescreve a prevenção e resolução consensual como uma das normas fundamentais do processo estrutural (artigo 2º, I), razão pela qual o consenso deve ser priorizado (artigo

³CABRAL, Antonio do Passo. Delegação de competência no processo estrutural. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 123-167, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a375>, acesso em 30/09/2024.



8º), mas somente estabelece a realização de audiência para definição dos pontos de consenso como técnica processual incidente (artigo 6º, VI), o que suscita a possibilidade de melhoria do texto, com a inclusão da audiência preliminar de contextualização e consensualidade.

Neste contexto, apresenta-se nova redação ao inciso III, § 1º, artigo 4º do anteprojeto da CJPRESTR-SF, prevendo a realização de uma audiência inicial para que a contextualização do litígio estrutural seja feita em cooperação entre o juiz, as partes e eventuais terceiros, dando concretude à norma fundamental no sentido de que o processo estrutural deve ser promover o “efetivo diálogo entre o juiz, as partes e os demais sujeitos, públicos ou privados, potencialmente impactados pela decisão, para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada” (art. 2º, III). Outrossim, essa audiência inicial possibilitaria desde logo a promoção da consensualidade, seja para resolver o litígio, total ou parcialmente, seja ao menos para convencionar questões processuais, permitindo que as partes, de forma cooperativa, definam, por exemplo, o caráter do litígio e a flexibilidade do procedimento. Essa disposição vai ao encontro das normas fundamentais previstas nos incisos I, II, III, IV, VI e VII do artigo 2º anteprojeto de lei.

Outrossim, propõe-se a inclusão do § 9º ao artigo 4º do anteprojeto da CJPRESTR-SF, estabelecendo que, caso não seja possível a resolução consensual do litígio nesta audiência inicial, porém se vislumbre essa possibilidade pela via autocompositiva judicial, há a possibilidade que o juiz e as partes estabeleçam, de forma dialógica e cooperativa, calendário para a realização de sessões destinadas à conciliação ou mediação. Além de prestigiar as normas fundamentais insculpidas nos incisos I, II, III, IV, VI e VII do artigo 2º anteprojeto de lei, a proposta viabiliza a construção coletiva de um termo para a



resolução consensual, de maneira que o processo terá continuidade caso não haja autocomposição.

Digno de nota que a técnica prevista no artigo 4º, §8º da minuta de anteprojeto - no sentido do mero oficiamento aos representantes adequados para avaliação da propositura de ação coletiva que encerre a questão estrutural verificada em ação individual -, é insuficiente para o grau de assertividade exigível para a solução de um conflito estrutural, posto que regra similar está prevista no art. 139, inciso X, CPC, sem qualquer contribuição, sistemática ou orgânica, para a melhoria da entrega da prestação jurisdicional nos conflitos de que se trata.

Existem ações individuais puras, ações individuais com efeitos coletivos e as chamadas ações pseudoindividuais. As ações pseudoindividuais que envolvem uma relação substancial coletiva e incindível, de modo que atingirá necessariamente outros interessados deverá ser convertida em ação coletiva, sob pena de prejuízos aos devido processo legal. Tal conversão, contudo, deve ser precedida do adequado contraditório e devem ser vedadas as decisões-surpresa.

Já as ações individuais de efeitos coletivos, que são aquelas são individuais, como prestações de saúde ou vagas em creches, mas diante da capacidade instalada finita de realizar as prestações para todos, quando não for adequada a conversão para uma ação estrutural, deveria, aí sim, officiar os legitimados.

A minuta de anteprojeto, contudo, rejeita expressamente a possibilidade de conversão da ação individual em coletiva, conforme consta na exposição de motivos, apesar de técnica adequada para a observância do dever de máxima



proteção aos direitos fundamentais *sub judice*, posto que permite o aproveitamento da provocação do Estado-Juiz, com a adaptação do processo para a tutela mais adequada à solução da controvérsia.

As demandas individuais tradicionais não comportam o processo estrutural, mas poderão contemplar um problema, um conflito estrutural que precisa de resposta qualificada. Então, excluir a preocupação com as demandas pseudoindividuais do espectro do processo estrutural é um retrocesso importante, posto que, na prática, a conversão da individual em coletiva já está integrada à rotina forense.

Outro ponto digno de debate concerne à causa de pedir aberta, que também foi afastada peremptoriamente na exposição de motivos, o que se apresenta descompassado em relação à complexidade e à dinamicidade das questões de fato e de direito que integram o conflito estrutural.

O princípio da duração razoável do processo não impõe um artificialismo no encerramento do conflito, que desconsidere aspectos relevantes e supervenientes ao ajuizamento, à celebração do acordo-plano, à prolação das sentenças parciais de mérito e à própria sentença-plano. Ao contrário, a razoabilidade conduz à compreensão que o processo deva durar enquanto necessário para a solução do conflito.

Do contrário, estaremos pré-admitindo a ineficiência do processo estrutural para tratar questões prospectivas, estabelecendo um limite temporal à duração do fluxo procedimental, à margem da alteração da causa de pedir, inerente aos conflitos multipolares, multicêntricos e complexos. A segurança jurídica não pode ser um fim em si mesma, somente assumindo contextura



constitucional quando sopesada com outros princípios constitucionais, à luz da proporcionalidade.

Neste contexto, sugere-se nova redação ao artigo 5º, §1º do anteprojeto da CJPRESR-SF, porque, como consta no art. 2º do anteprojeto, constitui norma fundamental do processo estrutural a flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação, observados o contraditório prévio e a proibição de decisões-surpresa.

Os litígios estruturais são notoriamente complexos, caracterizados por interesses multipolares e interrelacionados em rede, e, em razão de suas peculiaridades, não é incomum que, ao longo do processo, verifique-se a necessidade de readequação do objeto processual, a fim de garantir a efetivação do direito fundamental negligenciado ou da política pública não implementada, especialmente porque, muitas vezes, é por meio do envolver processual que se identifica adequadamente o objeto processual.

Além disso, as mutações das realidades fática e jurídica ao longo da tramitação processual podem também exigir alterações do objeto processual, com adaptação daquilo que inicialmente se admitiu como causa de pedir.

Assim, embora se entenda adequada a previsão constante do anteprojeto de priorizar, sempre que possível, a consensualidade, inclusive na definição do objeto do processo estrutural, aponta-se igualmente a necessidade de previsão de uma possibilidade de atuação judicial que, após a necessária oitiva das partes, e ainda que não haja consenso, possa garantir as necessárias flexibilidade e plasticidade do objeto e da causa de pedir, para atender à complexidade do litígio, a todos os interesses entrelaçados em rede e suas peculiaridades e às mutações da realidade sobre a qual se deve atuar. Em outras



palavras, embora privilegiar o consenso seja sempre desejável, não parece adequado que a sua falta possa constituir um obstáculo às necessidades de adequação do objeto do processo estrutural que se apresentem ao longo do processo, seja por alterações da realidade, seja em virtude do evoluir processual permitir melhor compreensão da própria situação de desconformidade a enfrentar.

Sem essa previsão da atuação mitigatória do juiz, quando não houver consenso que viabilize as adaptações imprescindíveis do objeto do processo estrutural, deixar-se-á de efetivar a flexibilidade do processo estrutural, embora prevista como norma fundamental.

A proposta não adentra no detalhamento sobre a fase de implementação do plano e eventuais revisões ou ajustes, o que a princípio seria coerente com a intenção de consolidar uma proposta legislativa mais enxuta.

Contudo, sob o ponto de vista do processo com espaço útil, adequado, célere, eficaz, efetivo e eficiente para a justiciabilidade dos direitos fundamentais, entremostra-se essencial declinar as diretrizes básicas sobre como será possível avaliar se as metas e os indicadores do acordo-plano ou da sentença-plano estão sendo implementados, bem como a forma como se darão os ajustes e a revisão do pacto ou da decisão, posto que é na fase de implementação que a reestruturação acontece.

Neste cenário, propõe-se a inclusão do parágrafo 3^a no artigo 7^o, com a especificação das medidas de implementação relativas ao monitoramento e à execução, apresentadas em um rol exemplificativo, com suporte em doutrina de escol.

Neste sentido:



As técnicas de monitoramento implicam um modelo de gerenciamento judicial (managerial model) com aplicação de técnicas cooperativas, persuasivas e dialógica-deliberativas, ao passo que as técnicas de cumprimento ou execução conduzem a um modelo executório (enforcement model) com aplicação de técnicas sancionatórias e coercitivas para a implementação da decisão estrutural.

(...)

As técnicas de monitoramento mais comuns são formulação de planos para o cumprimento da decisão estrutural, relatórios gerais e específicos de monitoramento e de progresso, a nomeação de pessoas (special master, professores, especialistas, os próprios demandantes, os afetados etc.) para monitorar o cumprimento da decisão, a utilização de indicadores⁴⁹ de direitos humanos para medir o cumprimento da decisão estrutural, o uso de comitês de experts, o uso de comitês de composição mista entre atores institucionais e cidadãos, o exercício do direito de petição e fornecimento de documentos pelos afetados, as inspeções, a supervisão judicial, a realização de audiências judiciais de monitoramento, as medidas que garantam ampla publicidade do andamento da implementação, a realização de conferências com os special masters, a previsão de aplicação de standards e a elaboração de recomendações.

Já as técnicas de cumprimento ou de execução mais utilizadas são submeter a instituição recalcitrante à recuperação ou à intervenção judicial, a realização de audiências, a fixação de prazos para o cumprimento, a aplicação de multas e a previsão de crime de desobediência à ordem judicial.⁴

Submetemos esta Nota Técnica, consubstanciada nas emendas a que se refere esta justificativa, à apreciação do Colegiado do Observatório. Aprovada, será encaminhada à CJPRESTR do Senado Federal, como proposta de substitutivo.

⁴ PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. Metodologia de implementação das decisões estruturais e seu impacto transformador. **Revista de Processo**, vol. 353/2024, p. 293 – 322, Jul 2024, p. 296.



Porto Alegre, 30/09/2024.

Aprovo e subscrevo, como integrante do OCECAR.


Cíntia Teresinha Burhalde Mua

ASSINADO DIGITALMENTE
HANDEL MARTINS DIAS
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>



Documento assinado digitalmente
gov.br **ARTUR CESAR DE SOUZA**
Data: 01/10/2024 08:33:21-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Documento assinado digitalmente
gov.br **MONICA SILVEIRA VIEIRA**
Data: 01/10/2024 08:55:14-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Documento assinado digitalmente
gov.br **TAIS SCHILLING FERRAZ**
Data: 01/10/2024 09:40:26-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

MARCUS AURELIO DE FREITAS BARROS:1571761
Assinado de forma digital por **MARCUS AURELIO DE FREITAS BARROS:1571761**
Dados: 2024.10.01 10:30:29 -03'00'

Documento assinado digitalmente
gov.br **RICARDO PIPPI SCHMIDT**
Data: 01/10/2024 12:58:01-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Documento assinado digitalmente
gov.br **JOAO RICARDO DOS SANTOS COSTA**
Data: 01/10/2024 16:29:56-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

FABIANE BORGES SARAIVA:71904450059
Assinado de forma digital por **FABIANE BORGES SARAIVA:71904450059**
Dados: 2024.10.02 09:11:16 -03'00'

Documento assinado digitalmente
gov.br **FABIANO HOLZ BESERRA**
Data: 01/10/2024 10:37:34-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>