

Vol. 29

Do Pedido e da Participação:

proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais

Samuel Paiva Cota

30 ANOS
DA CR/1988

Coleção

Direitos fundamentais e acesso à justiça no estado constitucional de direito em crise

Coordenador:

Gregório Assagra de Almeida

 editora
D'PLÁCIDO

*Do Pedido e da
Participação:
proposições para o
desenvolvimento de
uma teoria acerca dos
Processos Estruturais*

Vol. 29

*Do Pedido e da
Participação:
proposições para o
desenvolvimento de
uma teoria acerca dos
Processos Estruturais*

Samuel Paiva Cota

*Coleção
Direitos fundamentais e acesso à justiça no
estado constitucional de direito em crise*

*Coordenador:
Gregório Assagra de Almeida*



Copyright © 2019, D'Plácido Editora.
Copyright © 2019, Samuel Paiva Cota

Editor Chefe
Plácido Arraes

Editor
Tales Leon de Marco

Produtora Editorial
Bárbara Rodrigues

Capa, projeto gráfico
Enzo Zaqueu Prates
Nathalia Torres
Imagem por Malcolm Lightbody via Unsplash

Diagramação
Nathalia Torres

Editora D'Plácido
Av. Brasil, 1843, Savassi
Belo Horizonte – MG
Tel.: 31 3261 2801
CEP 30140-007



WWW.EDITORADPLACIDO.COM.BR

Todos os direitos reservados.
Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida,
por quaisquer meios, sem a autorização prévia
do Grupo D'Plácido.

Catálogo na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica

COTA, Samuel Paiva.

Do Pedido e da Participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais - Coleção Direitos fundamentais e acesso à justiça no estado constitucional de direito em crise - Coordenação: Gregório Assagra de Almeida - Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

190 p.

ISBN: 978-65-80444-44-1

1. Direito. I. Título.

CDD340

CDU340

GRUPO
D'PLÁCIDO



*
Rodapé



Fazer teoria é muito mais fácil do que fazer
de uma teoria uma coisa praticável.

António Manuel Hespanha

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, ao meu orientador, Prof. Dr. Leonardo Silva Nunes. Não é pouco pelo que sou grato. Já bastariam a inspiração e o exemplo de seriedade e brilhantismo acadêmicos, mas, igualmente, pela autonomia conferida, pela confiança depositada e pela paciência constante. Ainda, pela orientação e pelo esforço constante de se fazer presente e nos fazer ativos, com a sugestão de aprofundar o estudo do processo estrutural, como também por me fazer acreditar que é possível um outro processo.

Tampouco poderia deixar de citar e agradecer os demais membros da banca, Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart e Prof. Dr. Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia, por terem, apesar de todos os compromissos, aceitado participar da avaliação deste trabalho e contribuir para o desenvolvimento da pesquisa. Também, não de forma menos importante, poderia deixar de agradecer aos professores suplentes, Carlos Magno de Souza Paiva e Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau, por terem aceitado o convite.

Ainda no campo docente, a todos os demais professores que participaram da minha formação no curso de Mestrado da UFOP, em especial o Prof. Dr. Bruno Camilloto Arantes, a Prof.^a Dra. Flaviane de Magalhães Barros Bolzan de Moraes, a Prof.^a Dra. Margareth Diniz e, novamente, o Prof. Dr. Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia.

A todos os servidores do PPGD da UFOP e aos funcionários da biblioteca da UFOP.

De forma especial, aos servidores da 2ª Vara Cível da Comarca de Ouro Preto, na pessoa da escritã Maria Cristina de Araújo Fernandes, e aos servidores da biblioteca do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, pela disponibilidade e auxílio no acesso aos processos e no envio dos artigos.

A todos que custeiam o ensino público. Espero que este estudo possa, em alguma medida, representar uma parte de minha retribuição à sociedade brasileira.

Aos amigos da pós-graduação pelos momentos de estudo, de incentivo, de conversas informais e de apoio durante o percorrer de toda esta caminhada, do começo ao fim, até os últimos minutos. Em especial, à minha parceira de pesquisa, Ana Maria Damasceno de Carvalho Faria, por se fazer presente e se mostrar sempre sensata na defesa de seus ideais.

Aos amigos que me acompanham desde o ensino médio e a graduação na UFOP, pelo apoio e compreensão e por não esquecerem a minha existência, mesmo que não raras as ausências.

Por fim, e certamente não menos importante, à minha família, a Deus e à minha namorada, Melissa, pelas bençãos concedidas, pela oportunidade de estar na 1ª Turma do PPGD do Mestrado em Direito da UFOP, pelo suporte, por todos os sacrifícios já realizados para que eu pudesse chegar até aqui e concluir esta etapa e pelo carinho e enorme paciência durante esses dois anos de muito trabalho e de muita alegria.

NOTAS DO COORDENADOR DA COLEÇÃO

Esta Coleção, que é Comemorativa dos 30 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, reúne obras inéditas e importantes que abordam temáticas relacionadas com o Acesso à Justiça e os Direitos Fundamentais no Estado Constitucional de Direito em Crise.

O presente livro, **Do Pedido e da Participação**: *proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais*, foi escrito pelo jovem e dedicado jurista Samuel Paiva Cota. A obra é a versão comercial da pesquisa por intermédio da qual o autor obteve, com distinção e recomendação para a publicação, o título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto, sob a orientação do renomado jurista, Professor Doutor Leonardo Silva Nunes, tendo a banca examinadora que avaliou a pesquisa sido integrada também pelos Professores Doutores Sérgio Cruz Arenhart e Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia.

O autor apresenta um breve diagnóstico do Processo Civil Brasileiro sob a ótica do processo estrutural, aborda a trajetória dos litígios aos processos estruturais, discorre sobre as interações dos litígios estruturais com o regime processual civil, com destaque para a participação e o instituto do pedido, finalizando o seu importante livro com o estudo de três casos práticos na perspectiva dos processos estruturais.

Conclui Samuel Paiva: *Analisar os pressupostos e os fundamentos do processo estrutural e visitar os institutos do pedido e da participação são algumas das proposições com o objetivo de viabilizar a melhor tutela jurisdicional aos novos direitos e aos novos sujeitos. Está-se em uma nova era, em que o Poder Judiciário ganhou grande visibilidade no cenário jurídico nacional. O processo estrutural trará ao Poder Judiciário ainda mais visibilidade, em especial, na defesa de um modelo democrático constitucional de processo, no qual o juiz é um dos responsáveis pelo*

diálogo, pela tentativa de formação de consenso, possuindo um papel mais ativo dentro da estrutura processual.

Gregório Assagra de Almeida
Coordenador e Organizador da Coleção

NOTAS DO AUTOR

Atualmente, uma nova tipologia de litígios está em voga no Direito brasileiro, os litígios de caráter estrutural, já presentes e debatidos, em especial, nos Estados Unidos, a partir do julgamento do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*. Tais litígios se diferem, e muito, dos conflitos de natureza individual, bipolar, possuindo características que lhes são peculiares e que demandam uma forma de tutela processual diferenciada e mais adequada a essa nova realidade.

Esse novo modelo processual, chamado processo estrutural, demanda a revisitação da estrutura processual clássica, com a fixação de seus pressupostos e fundamentos, o que acaba por repercutir nos demais institutos do processo civil.

Constrói-se, portanto, um verdadeiro caminho dos litígios estruturais aos processos estruturais, com a preocupação de delinear os escopos dessa nova forma de tutela, mais adequada ao tratamento de litígios altamente complexos e polimorfos, que demandam, em caráter prospectivo, a eliminação de uma violação estrutural de direitos.

Especificamente diante dessa nova tipologia de litígios é que se propõem a análise crítica e a revisitação do instituto processual do pedido e da participação, da forma como se desenvolvem no Direito Processual brasileiro, seja na seara individual ou coletiva.

A revisitação proposta visa a duas consequências primordiais: o fomento à participação potenciada dos titulares do direito material violado, dando-lhes voz e garantindo-lhes uma representação adequada e a quebra da rigidez preclusiva do instituto do pedido, tudo em prol da efetividade e da tutela adequada dos direitos.

Traçando-se esse quadro, a partir do modelo constitucional democrático de processo e do processo estrutural, analisar-se a aplicação do proposto a partir de três casos emblemáticos da região dos Inconfidentes: o caso da Santa Casa de Misericórdia de Ouro Preto, do desastre de Mariana/MG e do Carnaval.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	17
PREFÁCIO	19
1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	23
2. UM BREVE DIAGNÓSTICO DO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO SOB A ÓTICA DO PROCESSO ESTRUTURAL	27
2.1. O constitucionalismo: a era do Poder Judiciário?.....	27
2.2. “Novos” direitos e “Novos” sujeitos.....	30
2.3. Tutela jurisdicional dos novos direitos e sujeitos.....	32
2.4. O modelo constitucional democrático de processo.....	35
2.5. O poder da consensualidade e o acesso à justiça: meios adequados de solução de conflito e negócios jurídicos processuais.....	40
2.6. O processo coletivo no Direito brasileiro.....	43
2.7. Os problemas enfrentados no tratamento de litígios estruturais.....	48
2.7.1. A matriz processual individual bipolar.....	49
2.7.2. Ativismo judicial.....	52
3. DOS LITÍGIOS AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS	57
3.1. Os litígios de interesse público.....	57
3.2. Litígios estruturais.....	60
3.2.1. Nomenclatura.....	62
3.2.2. Características.....	63
3.2.2.1. Causalidade complexa.....	65

3.2.2.2. Policentria.....	67
3.2.2.3. Violações sistêmicas de direitos.....	69
3.2.2.4. Prospectividade.....	72
3.3. Casos focalizados pela literatura: as experiências estadunidense e argentina.....	73
3.3.1. O caso Brown v. Board of Education of Topeka.....	74
3.3.2. O caso Mendoza.....	78
3.4. Processo estrutural.....	82
3.4.1. A questão da competência.....	85
3.4.2. Demora? Insucesso? Falhas?.....	86
3.4.3. O experimentalismo versus o comando–controle.....	88
3.4.4. Dos pressupostos e fundamentos do processo estrutural: uma estruturação da teoria.....	90
3.4.4.1. Pressupostos do processo estrutural.....	90
3.4.4.1.1. Causa de pedir e pedidos dinâmicos.....	92
3.4.4.1.2. Participação potenciada.....	93
3.4.4.1.3. Geração de decisões prospectivas.....	95
3.4.4.1.4. A postura ativa do juiz.....	96
3.4.4.1.5. O respeito às bases do processo estrutural.....	97
3.4.4.2. Fundamentos do processo estrutural.....	99
3.4.4.2.1. O princípio democrático e o princípio do contraditório.....	100
3.4.4.2.2. A máxima amplitude da tutela jurisdicional e a harmonização dos valores em jogo.....	104
3.4.4.2.3. A solução consensual dos conflitos e a atipicidade dos meios executórios.....	105
4. INTERAÇÕES DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS COM O REGIME PROCESSUAL CIVIL: A PARTICIPAÇÃO E O INSTITUTO DO PEDIDO.....	109
4.1. A participação no Direito brasileiro: um quadro crítico.....	109
4.2. A participação no processo estrutural: uma necessária transformação.....	114
4.2.1. Participação essencial e instrumental: a busca pelo equilíbrio.....	115

4.2.2. Town meeting: a transformação do Poder Judiciário.....	118
4.2.3. A representação adequada: o que o modelo norte-americano oferece?.....	120
4.2.4. Mecanismos de participação: as “novas” e “velhas” técnicas de participação.....	124
4.2.4.1. Os “velhos” mecanismos de promoção da participação.....	126
4.2.4.2. Os “novos” mecanismos de promoção da participação.....	131
4.3. O instituto processual do pedido.....	135
4.3.1. A clássica concepção do pedido: as regras processuais no modelo bipolar.....	135
4.3.1.1. Certeza e determinação do pedido.....	137
4.3.1.2. O aditamento do pedido.....	138
4.3.1.3. O princípio da adstrição/correlação entre o pedido e a sentença.....	139
4.3.2. O instituto do pedido no processo estrutural.....	141
4.3.2.1. Uma nova realidade?.....	142
4.3.2.2. A flexibilização do instituto processual do pedido: as propostas e suas bases.....	144
4.3.2.3. O modelo constitucional democrático de processo: uma limitação à flexibilização.....	153

5. O DELINEAMENTO DE TRÊS CASOS PRÁTICOS NA PERSPECTIVA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS..... 157

5.1. A intervenção judicial da Santa Casa de Misericórdia de Ouro Preto: um litígio individual com características de litígio estrutural.....	158
5.1.1. As origens do litígio.....	158
5.1.2. O tratamento deficitário do litígio na ótica tradicional: as mudanças que poderiam ser implementadas à luz do processo estrutural.....	159
5.2. O rompimento da barragem de Fundão: os litígios supervenientes ao desastre ocorrido em Mariana/MG.....	167
5.2.1. Os pedidos da Ação Civil Pública nº 0023863-07.2016.4.01.3800.....	168

5.2.2. Os acordos firmados: um novo enfoque na participação.....	170
5.3. O caso do Carnaval de Ouro Preto: a transformação de uma realidade histórica e complexa.....	173
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	179
REFERÊNCIAS.....	181

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP.....	Ação Civil Pública
ADI.....	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF.....	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CPC.....	Código de Processo Civil
CPC/1973.....	Código de Processo Civil de 1973
CRB.....	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
MPF.....	Ministério Público Federal
STF.....	Supremo Tribunal Federal
STJ.....	Superior Tribunal de Justiça
TAC.....	Termo de Ajustamento de Conduta
TTAC.....	Termo de Transação e Ajustamento de Conduta
TAP.....	Termo de Ajustamento Preliminar
TRF1.....	Tribunal Regional Federal 1ª Região

PREFÁCIO

Orgulho e grande alegria. Foi assim que recebi o convite para prefaciar esta bela obra de Samuel Paiva Cota, fruto de seu curso de mestrado junto Universidade Federal de Ouro Preto. Trata-se, portanto, do produto de sua dissertação, defendida de forma brilhante perante banca a que tive a honra de presidir, na condição de orientador do jovem mestre, ao lado do Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart (UFPR) e do Prof. Dr. Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia.

Samuel é um menino brilhante! Foi meu aluno durante todo o curso de Direito Processual Civil. Participou do grupo de pesquisa (então grupo de estudos) Observatório de Processo desde a sua gênese. Disciplinado e entusiasmado com as perspectivas em torno da interpretação do novo regramento processual civil, inaugurado pela Lei 13.105/2015, Samuel sempre demandava por novas pesquisas, projetos e publicações.

Mais tarde, já bacharel em direito, Samuel foi aprovado em 1º lugar na primeira turma do curso de pós-graduação em Direito da UFOP, sendo, por essa razão, contemplado com bolsa CAPES, que fomentou seus estudos durante o desenvolvimento de toda a pesquisa.

Samuel foi o meu primeiro orientando de mestrado. Junto com a querida Ana Maria Damasceno de Carvalho Faria, também aprovada naquela turma, imergiram no mundo dos processos estruturantes, com o objetivo de investigar suas vicissitudes e a potencial aplicação frente à realidade legislativa brasileira. Samuel é um grande pesquisador. Durante todo o curso, fui sistematicamente demandado por novas produções, bem como pelo debate semanal tão profícuo e igualmente produtivo.

Juntos, publicamos os resultados preliminares da nossa pesquisa em vários periódicos de circulação nacional e internacional, apresentamos trabalhos em congressos internacionais, e Samuel ainda teve a oportunidade de apresentar trabalho em prestigiado evento internacional realizado pelo Centro de Estudios

de Justicia de las Americas (CEJA), na cidade do Panamá, com a presença de juristas ibero-americanos.

Resiliente, Samuel soube ouvir e refletir sobre as intervenções da orientação. Com maturidade, teve discernimento para apreender aquelas que deveria incorporar, e sabedoria para, sempre respeitosamente, firmar pontos de vista.

Sua pesquisa foi defendida com segurança, e com singular polidez soube acolher algumas das críticas feitas pela banca examinadora, destacando as sugestões em relação às quais manteria seu ponto de vista, fato que só faz enaltecê-la a sua maturidade acadêmica. Portanto, sem qualquer dúvida, estamos diante de uma pesquisa séria, robusta e muito bem escrita.

O livro que ora vem a lume tem por título *Do Pedido e da Participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais*, tema que de imediato demonstra a sua atualidade e utilidade.

Embora possua gênese no direito norte-americano das décadas de 1950-1960, não se pode dizer que o tema dos processos estruturais (ou estruturantes) seja propriamente uma novidade no Brasil. Em verdade, nos últimos anos, vem eclodindo uma série de obras, a maioria delas proveniente dos principais centros de pós-graduação do país (notadamente do Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo), a respeito desse assunto. Este livro vem fazer coro ao urgente desenvolvimento da temática dos processos estruturais.

Na esteira das pesquisas de Sérgio Cruz Arenhart, seu marco teórico, Samuel desenvolve as particularidades do pedido e da participação, tecendo, ao final, proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais.

A atualidade e utilidade prática da obra são ratificadas pela (infeliz) coincidência da ocorrência de dois graves desastres ambientais, ocorridos em Mariana/MG (2015) e Brumadinho/MG (2019), por decorrência da atividade mineradora. É certo que a livre iniciativa consubstancia-se de fundamento da República Federativa do Brasil, sendo o desenvolvimento nacional um de seus objetivos fundamentais. Não há dúvida de que o exercício da atividade minerária se enquadra nesse princípio, tendo aptidão para contribuir com esse objetivo. Nada obstante, o respeito ao meio ambiente e a garantia da sua higidez para as presentes e futuras gerações também estão consagrados por normas constitucionais brasileiras. Nesse cenário de intensa conflituosidade, em que o litígio se revela extremamente complexo, frequentemente multipolar, faz sentido pensar num método processual que procure equalizar os interesses, quando o tradicional modelo “individual-bipolar” é claramente insuficiente.

A ideia de que, em litígios desse tipo, o legitimado coletivo pode não ter condições de divisar completamente os limites do pedido e, conseqüentemente, da causa de pedir, faz exigir certa flexibilização deste instituto processual (pedido). Sem olvidar a segurança jurídica, a adequada formatação do pedido exige que a participação dos grupos interessados seja potenciada, por meios

que não só viabilizem, mas maximizem a captação de dados e informações, essenciais contributos à definição do pedido pelo legitimado coletivo.

É nesse contexto que o texto se desenvolve. Primeiro, o autor delinea breve diagnóstico do processo civil brasileiro sob a ótica do processo estrutural. Em seguida, procura delimitar os caracteres dos litígios que demandam tratamento pelo método do processo estrutural. E então, descreve as interações dos litígios estruturais com o regime processual civil, com ênfase na participação e na configuração do pedido. A pesquisa é arrematada com a apresentação do estudo de três casos emblemáticos ocorridos na Região dos Inconfidentes, a saber, a intervenção judicial na Santa Casa de Misericórdia de Ouro Preto; o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana; e o caso do Carnaval de Ouro Preto.

O resultado é um trabalho interessante, rico e provocativo. Estou convicto de que este livro se revelará importante fonte de consulta, fomentando balizas para o desempenho de uma teoria acerca dos processos estruturais no Brasil, interessando, ainda, a professores e estudantes de direito para o desenvolvimento de pesquisas que desdobrem o tema aqui abordado. Meus cumprimentos à Editora D'Plácido, ao organizador desta Coleção, o respeitado e caríssimo amigo Prof. Dr. Gregório Assagra de Almeida, e ao autor pela publicação deste belo trabalho.

Ouro Preto, Minas Gerais, 29/IV/2019.

Leonardo Silva Nunes

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor Adjunto de Direito Processual Civil e Coletivo da Universidade Federal de Ouro Preto. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual, do Instituto dos Advogados de Minas Gerais e do Instituto de Direito Processual. Advogado. msleonunes@gmail.com.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1

A inquietação que norteia esta pesquisa está justamente em como delinear as bases de uma tutela jurisdicional própria para uma determinada tipologia de litígios, de matriz estrutural, e conciliá-los com a realidade processual clássica brasileira e a teoria do processo estrutural.¹ Esses litígios, marcados pela complexidade, multipolaridade, existência de uma violação sistêmica de direitos fundamentais ou de valores caros à sociedade e anseio de uma reforma na estrutura burocrática de um ente ou organização privada ou estatal, não podem ser tratados sob a ótica processual bipolar que permeia o processo civil brasileiro quando levados ao Poder Judiciário.

A forma de adjudicação de direitos vislumbrada é outra; não apenas de mera solução de controvérsias, aqui também presente. Tem-se por foco uma reforma estrutural, com a atribuição de significado a valores constitucionais, para operacionalizar organizações e eliminar ameaças a esses valores, reconstruindo burocracias, a partir de medidas estruturais. Esse litígio de caráter estrutural aproxima-se muito da realidade vivenciada no Direito brasileiro contemporâneo, com uma imbricação direta com o Direito Constitucional e com o processo coletivo.

Os temas que frequentemente compõem essa nova tipologia de litígios, de caráter estrutural, como, “Educação”, “Saúde”, “Meio ambiente” e “Segurança pública”, são analisados sob outra perspectiva, inserindo-se diretamente na perspectiva do Programa de Pós-Graduação em Direito, nível de Mestrado,

¹ O processo estrutural, em que pese a todas as discussões doutrinárias atuais e ao estágio embrionário de desenvolvimento até aqui alcançado no Direito brasileiro, muito devido às contribuições da doutrina norte-americana, já possui, de forma incipiente, uma teoria delineada e com suas bases em construção. Diante desse cenário, cabe ao pesquisador o desafio de contribuir para seu desenvolvimento. Para tanto, revela-se de grande valia a leitura do seguinte artigo. JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais: bases de uma possível construção. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 449-466.

da Universidade Federal de Ouro Preto (“Novos Direitos, Novos Sujeitos”) e encontrando campo fértil para estudo e aprofundamento.

A perspectiva adotada é ampla e parte da análise do universo das *structural injunctions*, especialmente a partir dos estudos de Owen Fiss², e de sua aplicabilidade no Direito brasileiro, explorando-se casos emblemáticos, como o *Brown v. Board of Education of Topeka*, julgado pela Suprema Corte norte-americana, e o *Mendoza*, julgado pela Corte Suprema de Justiça da Nação da Argentina, para elucidar e traçar algumas linhas sobre essa “nova” teoria para o Direito brasileiro. Não obstante, o intento não é o de simplesmente estudar decisões que possam ser consideradas estruturais, mas pensar o processo de matriz estrutural, decompondo-o analiticamente. Litígios com características peculiares necessitam de uma tutela jurisdicional adequada e efetiva, passível de ser construída no Direito brasileiro, a partir das experiências aqui vividas e da importação da teoria das *structural injunctions*.

Para bem delinear essa nova tipologia de litígio, foi preciso identificar, de forma propositiva, os pressupostos e fundamentos do processo estrutural. Para desenvolver qualquer modelo processual novo, é essencial traçar suas linhas mestras, aproximando-as do Direito Processual vigente. Naturalmente, semelhanças e diferenças se evidenciam, mas a formação e o desenvolvimento de um método processual próprio, mesmo que ainda incipiente, somente se viabilizam pelo destaque de seus caracteres.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, percebeu-se que o processo estrutural tende a apresentar pressupostos e fundamentos próprios. Seriam seus pressupostos: a causa de pedir e pedido dinâmicos; a participação potenciada; a geração de decisões prospectivas; o papel ativo do juiz; e o respeito às bases do processo estrutural. Por sua vez, identificam-se os seguintes fundamentos: o princípio democrático; o contraditório; a máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva; a harmonização dos valores em jogo; o respeito e a proteção da dignidade da pessoa humana; a atipicidade dos meios executivos; e a solução consensual dos conflitos.

Não se parte da indispensabilidade de uma alteração legislativa para se ter uma nova metodologia processual. O que se busca é desenvolver uma nova metodologia de processo, de matriz estrutural, capaz de responder às necessidades dos litígios estruturais, a partir de uma perspectiva pragmática. Para abarcar situações concretas que exigem uma (re)construção constante, é inviável o emprego de um procedimento preestabelecido ou de técnicas processuais pensadas para outros tipos de litígio.

Traçar essas linhas gerais possibilita o enfrentamento de problemas tão em voga atualmente, como, rigidez procedimental, ativismo judicial, represen-

² FISS, Owen. As formas de Justiça. In: WATANABE, Kazuo (et al) (org.). *O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: JusPODIVM, 2017.

tação e participação dos titulares do direito material violado, que dificultam, sobremaneira, a tutela de direitos pelo Poder Judiciário. Há um verdadeiro hiato entre o processo e o Direito em jogo, sendo esta a hora de modificar tal realidade. O processo deve se adequar às necessidades do Direito, e não o inverso, cabendo o desenvolvimento de mecanismos processuais aptos a proporcionar essa mudança.

Não se partiu do zero para se construir este estudo e não se podem descartar os avanços já experimentados no Direito brasileiro nos últimos trinta anos, com a promulgação da CRB/88 e o desenvolvimento de toda a teoria do processo coletivo, tão caros ao atual estágio de desenvolvimento da tutela de direitos. A partir da conjugação desses avanços com a teoria do processo estrutural, intenta-se desenvolver uma nova realidade processual para o tratamento do pedido e a participação. A revisitação dos referidos elementos é aqui proposta como uma tentativa de flexibilizar sua rigidez procedimental e de modificar a estrutura de representação e participação dentro da lógica processual.

O modelo constitucional de processo é dialógico, aberto, participativo e promotor do devido processo legal, o que, invariavelmente, repercute em institutos clássicos do processo civil. Por isso, o primeiro passo consistiu em analisar e compreender a forma como o instituto do pedido e a participação foram delineados sob a ótica dos processos individual e coletivo, sua clássica construção e as regras aplicáveis. Em seguida, passou-se a investigá-los sob a ótica do processo estrutural.

Repensar a participação e a representação dos interesses dos titulares do direito material violado, algo difícil sob o ponto de vista do processo tradicional, revela-se desafiador e demanda a proposição de formas de concretização. Não se está propondo apenas a criação de mecanismos de participação, mas também seu aperfeiçoamento, pela modificação da forma como ela é facultada (e viabilizada) ao longo do processo.

O Poder Judiciário deve se transformar em mais um *locus* de discussão, de formação de consenso e de alinhamento de perspectivas diversas, mediante a conjunção de posições, muitas vezes, antagônicas. Tudo isso com o intuito de promover uma reforma estrutural da burocracia de um ente ou organização e de permitir o julgamento de casos extremamente complexos.

O aprofundamento dos estudos acerca da flexibilização se revela necessário, no intento de desenvolver uma temática que não é nova e que deverá observar determinados limites, marcados pelo modelo constitucional de processo. Pensar no pedido de forma rígida, com força em regras como a da certeza e a da determinação, não é factível no âmbito de uma realidade processual altamente complexa e mutável. Isso termina por demandar a reformulação de suas bases e a permissão para a formulação de pedidos incertos e genéricos e seu acerto durante a tramitação processual. Essa é apenas uma das temáticas desenvolvidas.

Observe-se que não se está descartando todo o percurso histórico de desenvolvimento desses institutos processuais, mas apenas se visa a uma adequação deles a uma realidade totalmente diversa, que demanda a remodelação das bases do processo civil clássico, o que acaba por impactar diretamente os institutos que dela derivam.

Esta pesquisa se volta para traçar o caminho dos litígios aos processos estruturais, com foco no instituto do pedido e na participação. Investiga-se, aqui, uma nova forma de tutela de direitos, como uma tentativa de revisitar institutos tradicionais do processo civil brasileiro, preocupando-se em propor soluções aptas a buscarem o desocultamento e a defesa dos verdadeiros titulares dos direitos lesados ou ameaçados, invisibilizados, seja em razão das regras de legitimação processual, seja, mesmo, porque o modelo processual instituído inviabiliza a participação direta e efetiva dos interessados.

Como forma de demonstrar a aplicabilidade das propostas aqui delimitadas e defendidas, faz-se uma análise do tratamento da participação e do instituto do pedido em três casos emblemáticos, ocorridos na Região dos Inconfidentes: o da Santa Casa de Misericórdia de Ouro Preto; o da tragédia de Mariana/MG; e o do Carnaval.³ Estes três casos, já encerrados ou em andamento, possuem peculiaridades próprias e estão todos inseridos na sistemática processual clássica do Direito brasileiro. Investiga-se o tratamento desses institutos processuais pela ótica processual clássica, com a realização de uma nova análise, em perspectiva, pela lente do processo estrutural, criando-se um efeito comparativo e elucidativo das diferenças e das potencialidades da aplicação do método do processo estrutural.

³ Estes casos estão elencados nessa ordem por uma escolha pessoal e de acordo com a sequência em que foram abordados durante o presente texto, estando diretamente relacionada à relevância destes casos para a presente pesquisa, sem desconsiderar as particularidades e a relevância em nível nacional de cada um destes casos.

Com inspiração no direito norte-americano, se observou o início do desenvolvimento dos estudos acerca de uma nova tipologia de litígios, os litígios estruturais. Estes litígios possuem características próprias e demandam uma forma de tutela processual diferenciada, mais adequada a essa nova realidade.

Nesse cenário, oportuno os estudos na busca pela construção de um verdadeiro caminho dos litígios aos processos estruturais, com a preocupação de delinear os escopos dessa nova forma de tutela e refletir, de forma crítica, acerca do instituto processual do pedido e da participação, a partir da análise de três casos da região dos Inconfidentes: o caso da Santa Casa de Misericórdia de Ouro Preto, do desastre de Mariana/MG e do Carnaval de Ouro Preto.



ISBN 978-65-80444-44-1



9 786580 444441