



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O PAPEL DO PROCESSO ESTRUTURANTE NA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA
PÚBLICA ENQUANTO INDUTORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Luiza Pereira

Rio de Janeiro
2024

MARIA LUIZA PEREIRA

O PAPEL DO PROCESSO ESTRUTURANTE NA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA
PÚBLICA ENQUANTO INDUTORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Artigo científico apresentado como exigência de
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Nelson C. Tavares Junior

Ubirajara da Fonseca Neto

Rafael Mario Iorio Filho

Rio de Janeiro

2024

O PAPEL DO PROCESSO ESTRUTURANTE NA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA ENQUANTO INDUTORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Luiza Pereira

Graduada pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Advogada.

Resumo – A necessidade de controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário culminou no surgimento do que se denomina processo estruturante. O processo estruturante pode ser considerado um processo civil essencialmente de interesse público, motivo pela qual exige uma postura cooperativa das partes envolvidas e mais ativa do juízo, notadamente ao buscar as medidas estruturantes mais adequadas para o litígio estruturante posto, em detrimento da lógica de um processo civil tradicional e privado. Partindo de tal premissa, o presente trabalho analisa o desenvolvimento da jurisprudência pátria acerca do assunto, perpassando pelas críticas pertinentes e alcançando a importância do processo estruturante na atuação da Defensoria Pública à luz de suas funções institucionais consagradas na Constituição Federal.

Palavras-chave – Tutela Processual Coletiva. Processos estruturantes. Direitos fundamentais.

Sumário – Introdução. 1. A constitucionalidade dos processos estruturantes. 2. A (in)eficiência do processo estruturante na promoção de políticas públicas 3. Processos estruturantes na atuação da Defensoria Pública enquanto instituição responsável pela defesa dos necessitados e pela promoção de direitos humanos. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Partindo da premissa que o processo civil tradicional é inadequado e insuficiente para a tutela coletiva de questões complexas, desenvolveu-se uma nova técnica no controle judicial de políticas públicas para serem usadas nos litígios de interesse público: os processos estruturantes, que, conseqüentemente, exigem a adoção de medidas estruturantes. Surge, portanto, a necessidade de repensar os instrumentos processuais nessas demandas que esbarram com a problemática da atuação direta do Poder Judiciário, notadamente em razão da separação dos poderes, além de questões de escassez de recursos e da resistência burocrática das estruturas públicas.

Em um processo judicial, portanto, os litígios estruturais são litígios coletivos que nascem a partir de uma estrutura pública, isto é, em razão da ausência ou do mau funcionamento dessa estrutura, em que pese consistir em uma política pública que a Constituição Federal garante a sua implementação e efetividade. A defasagem dessa estrutura, portanto, é a principal causa de um litígio estrutural, razão pela qual a solução deste litígio depende de uma alteração profunda

nessa estrutura, o que depende da atuação de diversos agentes. Assim, é a partir desses problemas estruturais que nascem os processos estruturantes ou estruturais.

Na realidade brasileira, os processos estruturantes têm sido utilizados constantemente na tentativa de implementação ou reestruturação de políticas públicas que garantem o exercício de direitos fundamentais. Todavia, a atuação em processos coletivos não é imune a críticas. Assim, o avanço desse modelo processual vem causando diversos questionamentos na doutrina e na jurisprudência sobre a possibilidade de efetivação de políticas públicas pela via judicial.

Nesse contexto, surge também o protagonismo da Defensoria Pública com uma atuação cada vez mais incisiva por meio de processos estruturantes. Sabe-se que essa meio de tutela coletiva busca justamente alterar um estado de ampla violação de direitos fundamentais, notadamente a partir do momento que se reconhece o dever do estado de rever essas estruturas violadoras. Por consequência, as pessoas afetadas por um litígio estrutural são justamente pessoas em situações de vulnerabilidades das mais diversas, uma vez que necessitam da efetivação de uma política pública. Daí que o processo estrutural se mostra como uma via útil e necessária para que a Defensoria Pública cumpra seu papel atribuído pela Constituição Federal.

Delineado esse contexto, no primeiro capítulo desta pesquisa pretende-se demonstrar brevemente o desenvolvimento dos processos estruturais na doutrina e, principalmente, na jurisprudência brasileira, bem como discorrer sobre suas principais peculiaridades e características. A partir desse conjunto, será defendida a tese da constitucionalidade dos processos estruturantes, uma vez que não há que se falar em usurpação da função constitucional atribuída ao Poder Executivo pelo Poder Judiciário.

No segundo capítulo, buscar-se trazer reflexões acerca da in(eficiência) do processo estruturante na promoção de políticas públicas. Primeiro, porque faltam técnicas processuais adequadas ao processo estruturante, que difere completamente da lógica individualista do processo civil comum. Ademais, a análise desses processos permite observar o quanto se prolongam no tempo, uma vez que a lide continua sendo resistida pelas partes e o cooperativismo deixado de lado.

Apesar da tutela coletiva não estar imune a críticas pertinentes, no terceiro capítulo é defendida a importância dos processos estruturantes na atuação da Defensoria Pública, enquanto instituição responsável pela defesa dos necessitados e pela promoção de direitos humanos. Assim, busca-se demonstrar a importância desse instrumento na tutela de direitos fundamentais de um amplo grupo de pessoas vulnerabilizadas.

Por fim, quanto à metodologia aplicada, essa pesquisa jurídica é desenvolvida por meio do método hipotético-dedutivo. Portanto, a abordagem do seu objeto será necessariamente qualitativa, uma vez que será analisada a bibliografia pertinente ao tema desenvolvido (legislação, doutrina e jurisprudência) para dar base e fundamento às teses propostas.

1. A CONSTITUCIONALIDADE DOS PROCESSOS ESTRUTURANTES

Os processos estruturantes partem da ideia de existência de um processo civil essencialmente de interesse público, ou seja, totalmente distinto do caráter individualista do processo civil comum. Dessa forma, as sentenças estruturantes são caracterizadas por atingir um elevado número de pessoas e por proferir mandamentos cuja execução é extremamente complexa, uma vez que exige a atuação direta de vários órgãos. Ademais, tais mandamentos se apresentam por meio de medidas interinstitucionais coordenadas para garantir a proteção de toda a população que está tendo seus direitos fundamentais violados, também chamadas de medidas estruturantes.

O Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestou expressamente sobre a legitimidade do processo estruturante no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental número 635 (ADPF 635/RJ ou “ADPF das favelas”), ocasião em que a Corte Suprema reconheceu o estado de coisa inconstitucional na segurança pública do Rio de Janeiro, uma vez que detectadas falhas estruturais dos poderes públicos ensejadoras de um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais¹.

Na ação, ainda em trâmite, propõe-se que o Estado do Rio de Janeiro elabore um plano, com previsão de cronogramas e recursos específicos para que seja possível reduzir a letalidade policial e de controlar as violações de direitos humanos pelas forças de segurança, principalmente nas operações policiais que ocorrem rotineiramente nas periferias cariocas².

Em seu voto, o Ministro Relator ensina que esse tipo de arguição, ao admitir diversas medidas de natureza cautelar, instrumentaliza a jurisdição constitucional para o enfrentamento de litígios estruturais que, por sua vez, se configuram quando houver (i) uma violação generalizada

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), nº 635**. Constitucional. Medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Omissão estrutural do poder público na adoção de medidas para a redução da letalidade policial. Violação de direitos humanos. Necessidade de interpretação de dispositivos constitucionais [...]. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, 18 de agosto de 2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 08 de agosto de 2024.

² BRASIL, ref. 1

de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes³.

Sobre a omissão estrutural dos três poderes, o Ministro Relator ressalta que, no caso em análise, resta demonstrado que a omissão do Estado é de fácil comprovação, uma vez que definição de política pública exige a aprovação de atos normativos específicos. Ou seja, o Estado do Rio de Janeiro não juntou nenhum ato que concretamente delimitasse política pública de atuação própria das forças de segurança pública, caracterizada, portanto, a omissão do controle da utilização da força pelo Estado⁴.

Quanto à intervenção judicial em políticas públicas, o Ministro Relator destacou a necessidade da observação de parâmetros como a constatação da violação de direitos fundamentais de um grupo destinatários ou usuários de política ou serviço público, a verificação que isso ocorre por omissão prolongada e insustentável e a demonstração da urgência necessidade de intervenção. Ademais, ressalta que as decisões flexíveis, progressivas e graduais das demandas estruturais podem reafirmar a noção de que Judiciário, Executivo e Legislativo devem trabalhar de forma interdependente no reforço à democracia e na efetivação dos direitos fundamentais⁵.

Nesse cenário, surge, portanto, a necessidade de se revisitar a forma de ver e interpretar a teoria da separação de poderes⁶, de maneira que se reconheça que os processos estruturantes, na verdade, exigem uma atuação conjunta e cooperativa entre todos os poderes, sem que se viole a independência de um ou outro.

Não obstante o STF tenha apenas recentemente se pronunciado de maneira expressa sobre a legitimidade dos processos estruturantes, é certo que o debate na Corte Suprema sobre a legitimidade da atuação do Poder Judiciário em temas que envolvam a formulação e execução de políticas públicas é antigo. Na emblemática ADPF nº 45, julgada em 2004, o STF enfrentou a questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. A Corte Suprema ressaltou a inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais, conforme é possível observar no voto do Ministro Relator

³ BRASIL, ref. 1, p. 30.

⁴ BRASIL, ref. 1, p. 59.

⁵ BRASIL, ref. 1, p. 182.

⁶ ARAÚJO, José Henrique Mouta. PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa. **Processos estruturantes, ativismo judicial e separação de poderes**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-abr-27/opinioao-processos-estruturantes-ativismo-judicial/> Acesso em 07 ago. 2024.

Celso de Mello:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas, pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.⁷

Sobre a separação de poderes, o Ministro ressalta a necessidade de revisão de tal dogma em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais⁸.

É preciso considerar, ainda, que a doutrina tradicional vem cometendo um equívoco ao interpretar as normas constitucionais que estabelecem direitos sociais, colocando-as na classificação daquelas normas de caráter meramente programático. É certo que a eficácia dos direitos fundamentais sociais dependem de prestações materiais e dos recursos públicos disponíveis. Lado outro, a negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como consequência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos⁹.

Como se vê, a Corte Constitucional ressalta a necessidade de ser cumprir todas as ordens constitucionais referentes a direitos fundamentais sociais, isto é, são mandamentos diretos, de eficácia plena e aplicação imediata, não sendo possível negar tal prestação com base em limitações orçamentárias:

Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional inconseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu imposterigável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado"(...). Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" não pode ser invocada, pelo

⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) nº 45-9** Distrito Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao supremo tribunal federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. [...] Min. Relator Celso de Mello, 29 de abril de 2004. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 07 ago. 2024. P. 6.

⁸ BRASIL, ref. 6.

⁹ BRASIL, ref. 6, p. 4

Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.¹⁰

O Poder Legislativo também já se mostrou atento a esse debate ao apresentar o Projeto de Lei 8.058/2014 que ainda tramita lentamente no Congresso Nacional e que se destina a regular “o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário”. O projeto descreve no parágrafo único do artigo 2º quais são as características no processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas:

Parágrafo único. O processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas, além de obedecer ao rito estabelecido nesta Lei, terá as seguintes características:

- I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes;
- II - policêntricas, indicando a intervenção no contraditório do Poder Público e da sociedade;
- III – dialogais, pela abertura ao diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade;
- IV – de cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica;
- V – colaborativas e participativas, envolvendo a responsabilidade do Poder Público; (...) ¹¹

Por fim, ainda mais recentemente, o STF, reconheceu a repercussão geral do RE 684612, fixando o tema nº 698, onde foram analisados os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção¹². O acórdão julgado em agosto de 2023 fixou a seguinte tese:

“1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela

¹⁰ BRASIL, ref. 6, p. 4.

¹¹ BRASIL. Projeto de Lei 8.058/2014. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Situação: Aguardando Designação de Relator(a) na Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Autor Paulo Teixeira - PT/SP. Apresentação: 04/11/2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014 Acesso em: 11 ago. 2024.

¹² BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário 684612 Rio de Janeiro, Tema 698**. Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário com repercussão geral. Intervenção do poder judiciário em políticas públicas. Direito social à saúde. Relator(a): Min. Luís Roberto Barroso, 07 de agosto de 2023. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 07 ago. 2024. P. 3.

contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”¹³.

Nota-se, pois, que a Suprema Corte já consolidou o processo estrutural como método prioritário de intervenção judicial em políticas públicas. A legitimidade desse suposto “ativismo judicial” decorre não só da necessidade de se cumprir plenamente os mandamentos constitucionais que garantem direitos fundamentais sociais, mas também do próprio caráter estruturante do processo ao necessitar de um diálogo constitucional inclusivo e interinstitucional¹⁴.

2. A (IN)EFICIÊNCIA DO PROCESSO ESTRUTURANTE NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A possibilidade de controle judicial de políticas públicas por meio de processos estruturantes, apesar de ainda questionada, é uma realidade já consolidada no atual panorama jurídico brasileiro¹⁵. Uma nova preocupação que surge, portanto, é a necessidade de conferir maior efetividade por meio de instrumentos processuais mais adequados para tais ações:

E, nessa preocupação, é fácil perceber que, na prática atual, o controle jurisdicional de políticas públicas é tratado com pueril irresponsabilidade. Irresponsabilidade não porque os juízes que atuam nesses processos ajam de modo incorreto, mas porque os instrumentos processuais empregados para esse controle são manifestamente inadequados. De fato, tanto demandas individuais, quanto o processo coletivo brasileiro atual, mostram-se flagrantemente insuficientes para dar vazão às necessidades de uma discussão jurisdicional minimamente satisfatória de políticas públicas.¹⁶

É possível observar que o processo estruturante exige um abandono por completo da lógica do processo civil comum. Assim, uma das maiores dificuldades na eficiência dos processos estruturantes é justamente romper com essa lógica individualista e com os institutos processuais tradicionais.

A técnica decisória do processo estruturante exige uma nova forma de pensar a atuação judicial que, na prática, pode ser difícil de se concretizar. É necessário um verdadeiro abandono de uma lógica processualista fundada essencialmente na lide e na pretensão resistida, tanto por parte

¹³ BRASIL, ref. 11.

¹⁴GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. In: VIEIRA, José Ribas; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta. **Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 37-75

¹⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017.

¹⁶ Ibidem.

do juízo quanto pelas próprias partes que integram a relação.

O poder coercitivo do magistrado precisa dar espaço a promoção de um forte cooperativismo, uma vez que todas as partes devem buscar e dispor esforços em prol de um mesmo objetivo. Ademais, em vez de uma postura passiva dos magistrados, o processo estruturante exige uma papel político capaz formular e/ou aprimorar políticas públicas protetivas e/ou concretizadoras de direitos fundamentais que estejam sofrendo grave e massiva violação¹⁷.

Por isso, é possível observar nas ações judiciais estruturantes uma grande dificuldade do julgador de abandonar a lógica processual binária (certo/errado ou procedência/improcedência), o que reforça a necessidade de se ter em conta que o padrão decisório das lides estruturantes não segue a mesma lógica das demandas ordinárias, demandando do magistrado a superação de diversos obstáculos¹⁸. Nas palavras do professor Sergio Arenhart:

As ações coletivas, por outro lado, também não representam resposta muito melhor. Isso porque, substancialmente, a tutela coletiva brasileira, grosso modo, pode ser resumida em um processo “individual”, no qual o autor da demanda se legitima à proteção de interesses de terceiros ou de toda coletividade. Em verdade, a tutela coletiva nacional não é, a rigor, uma técnica que permite à coletividade expressar sua vontade ou seus interesses. Ao contrário, o que ela faz é autorizar alguns entes a, dizendo-se porta-voz de uma coletividade, defender os interesses desta. Essa proteção, porém, faz-se exatamente do mesmo modo como se realiza a proteção de interesses individuais. Os instrumentos processuais são os mesmos, as técnicas são as mesmas e mesmo o procedimento desenhado é, substancialmente, o mesmo que é empregado para a tutela de interesses individuais em sentido estrito.¹⁹

Sabe-se que a decisão estrutural é aquela que busca implantar uma reforma estrutural em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos²⁰. Por essa perspectiva, a decisão judicial final de mérito deveria trazer conteúdo genérico e amplo, sem adentrar em especificidades maiores.

Segundo Edilson Vitorelli Diniz Lima, entretanto, percebeu-se que a emissão de ordens ao administrador, estabelecendo objetivos genéricos, não é suficiente para alcançar os resultados desejados. Ou o juiz se envolvia no cotidiano da instituição, cuidando de minúcias de seu

¹⁷ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 195.

¹⁸ SIMÕES, Sandro Souza. FREITAS, Juliana. RANGEL, Camila de Paula. O processo estruturante como meio de alcance da igualdade formal: um caminho para o desenvolvimento. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22 n. 128, p. 522-541, Out. 2020/Jan. 2021.

¹⁹ ARENHART, ref. 11.

²⁰ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 10. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016. v. 4. p. 379.

funcionamento, ou teria que se conformar com a ineficácia de sua decisão²¹.

Sergio Aranhart explica que um procedimento que se destine à discussão de políticas públicas precisa da participação da sociedade, bem como a ampliação da latitude de cognição judicial, de modo a permitir que o Judiciário tome contato com todo o problema. Por essas razões, propõe a necessidade de redefinição da noção de contraditório: não pode limitar-se a partes de um conflito abstrato uma vez que exige a participação de toda coletividade, que deve ser viabilizada mediante o emprego de técnicas de representação adequada dos vários interesses e segmentos envolvidos.²²

Sob outra perspectiva, mas ainda seguindo a linha crítica, o professor Miguel Baldez sustenta que a judicialização da tutela coletiva é uma forma de reindividualizar programas ou políticas sociais que deveriam ser promovidas pelo Poder Executivo²³. Ou seja, o eixo central é deslocado para o Poder Judiciário, provocando um assenhoramento do estado em demandas que deveriam ser genuinamente sociais. Pela crítica extremamente pertinente do professor, não é no judiciário que os anseios da sociedade serão atendidos - tal pensamento é uma verdadeira ilusão:

Acesso à justiça, em suma, é a chave da democratização do processo: ou pela ampliação do campo do interesse juridicamente protegido, ou pela integração formal dos econômica e socialmente desprotegidos. Na primeira alternativa, direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos, acompanhando a evolução histórica do modo de produção capitalista, rompe o cerco que, desde os primórdios da formação burguesa do direito, aprisionara o interesse no conceito restrito de relação jurídica subjetiva. (...) Em obra específica, Mauro Cappelletti e Bryant Garth, mesmo avançando em relação às formas procedimentais consagradas pelo direito burguês, não conseguem ultrapassar os limites formalísticos do processo em sua feição tradicional, nem tampouco confrontar o subjetivismo jurídico, fator promotor da sistemática de controle e dispersão das formas jurídicas (...)²⁴

Um outro ponto a se considerar é que, ao observar o trâmite desses processos, a longa demora e a resistência da administração pública em adotar uma postura cooperativa são características marcantes. Isso porque, apesar da orientação consolidada do STF, os entes federativos continuam arguindo a tese da inconstitucionalidade por violação à separação dos poderes no bojo de processos estruturantes que visam a implementação ou o aprimoramento de uma política pública.

²¹ LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. Curitiba, 2015. 719 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, p. 579.

²² ARENHART, ref. 11.

²³ BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Notas sobre a democratização do processo. **Revista de Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 12, p. 13-23, 1998.

²⁴ Ibidem.

Continuam arguindo e insistindo na tese da impossibilidade do Poder Judiciário se imiscuir na formulação de políticas públicas, visto que tal atuação dependeria exclusivamente do Poder Executivo por meio de uma avaliação discricionária que envolve conveniência e oportunidade. Ademais, insistem também na tese da reserva do possível e da ausência de orçamento público, uma vez que não seria possível impor à Administração gastos que não se encontram previstos por qualquer dotação orçamentária.

Ou seja, a postura cooperativa raramente tem sido observada pelas partes envolvidas no processo estruturante. Por consequência, a postura de resistir à lide, adotada pela Administração Pública, aliada a mora e a ausência de adoção de técnicas processuais adequadas pelo próprio poder judiciário na condução desses processos estruturantes, contribuem para uma certa ineficiência de tais ações na promoção de políticas públicas e garantia de direitos fundamentais.

3. OS PROCESSOS ESTRUTURANTES NA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA ENQUANTO INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA DEFESA DOS NECESSITADOS E PELA PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Miguel Baldez²⁵ teceu críticas à tutela processual coletiva em um contexto em que a Defensoria Pública ainda era uma instituição pouquíssimo desenvolvida. Observa-se que a ampliação da sua atuação na tutela coletiva veio muito depois, principalmente com as Emendas Constitucionais nº 45 de 2004 e nº 80 de 2014, bem como com a alteração promovida pela Lei nº 11.448, de 2007 na Lei nº 7.347 de 1985, reformas legislativas responsáveis por alterar e ampliar substancialmente a atuação e o papel da Defensoria Pública.

Portanto, apesar das falhas e das necessárias melhorias no procedimento adotado durante um processo estruturante, seu papel essencial no bojo da atuação da Defensoria Pública, principalmente diante do atual cenário jurídico e político, tem se mostrado indiscutível na defesa de direitos humanos por meio da promoção e melhoria de políticas públicas já instituídas pela Constituição Federal, embora deficientes na prática.

Sabe-se que o art. 134 da Constituição Federal confere à Defensoria Pública o título de

²⁵ BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Notas sobre a democratização do processo. **Revista de Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 12, p. 13–23, 1998.

instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados²⁶.

No mesmo sentido, dispõe o art. 3º-A da Lei Complementar nº 80/94 que são objetivos da Defensoria Pública, entre outros, a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, bem como a prevalência e efetividade dos direitos humanos²⁷.

Ocorre que o processo estruturante busca justamente alterar um estado de ampla violação de direitos fundamentais, notadamente a partir do momento que se reconhece o dever do estado de rever essas estruturas violadoras. Por consequência, aqueles afetados por um litígio estrutural são aquelas pessoas em situações de vulnerabilidades das mais diversas, uma vez que necessitam da efetivação de uma política pública para viver com dignidade plena. Daí que o processo estrutural se mostra como uma via mais rápida, econômica, efetiva e que abarca um maior número de pessoas, para que a Defensoria Pública cumpra seu papel atribuído pela Constituição Federal.

Sabe-se que no ordenamento jurídico brasileiro a tutela coletiva de modo amplo pode ser exercida conforme as normas que formam o microssistema processual coletivo. Essa normativa se encontra principalmente na Lei da Ação Civil Pública e no Código de Defesa do Consumidor (artigos 81 a 104), e também na Consolidação das Leis do Trabalho, na Lei do Mandado de Segurança, na Lei da Ação Popular, na Lei de Improbidade Administrativa, no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Estatuto do Idoso, entre outros²⁸.

Para solucionar litígios estruturais, a Defensoria Pública vem cada vez mais optando pela promoção de processos estruturantes, instrumentalizados processualmente pela via da Ação Civil Pública, uma vez que essa permite uma cognição ampla, isto é, abarca a tutela de praticamente todos direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal, permite uma maior dilação probatória, bem como o diálogo cooperativo entre as partes envolvidas.

²⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988.

²⁷ BRASIL. **Lei Complementar nº 80 de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. DF: Presidente da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm Acesso em: 09 set. 2024.

²⁸ LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. Revista de Processo. São Paulo: RT, ano 43, v. 284, p. 333-369, 2018.

São inúmeras e diversas as Ações Cíveis Públicas distribuídas pela Defensoria Pública nesse sentido²⁹. Essas ações visam tutelar direitos fundamentais como saúde, educação, moradia, transporte, dentre outros, e, obviamente, em razão de sua função institucional, tutelam aqueles direitos das pessoas hipossuficientes economicamente ou em situação de vulnerabilidade, como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, consumidores, entre outras.

A título exemplificativo, no início do ano de 2023 a Defensoria Pública do Rio de Janeiro, por meio do Núcleo de Defesa do Direito do Consumidor (NUDECON) e do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH), ajuizou uma Ação Civil Pública (processo nº 0833043-81.2023.8.19.0001 – TJRJ). para pleitear a isenção total da tarifa de água para pessoas hipossuficientes e beneficiárias do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico)³⁰.

Como se observa, essa ação visa a implementação de uma política pública específica ainda inexistente para garantir às pessoas hipossuficientes economicamente o acesso à água, aqui considerada um mínimo vital, isto é, o mínimo que a vida humana precisa para existir. Ou seja, pretende-se a adoção de uma política pública que visa resguardar, ao fim, o direito à saúde e à vida, o que demonstra a importância e a essencialidade da atuação da Defensoria Pública para induzir a implementação de políticas públicas por meio de processos estruturantes, principalmente enquanto instituição responsável pela defesa dos necessitados e pela promoção de direitos humanos .

Como partes, foram incluídos no polo passivo da demanda, além do Estado do Rio de Janeiro, o Instituto Rio Metrópole, a Agência Reguladora de Saneamento Básico e Energia do Estado do Rio de Janeiro, a Companhia Estadual de Água e Esgoto, a AEGEA Saneamento e Participações S.A. (Águas do Rio), o Iguá Projetos S.A. e o Saneamento Ambiental Águas do Brasil S.A. (Águas do Brasil). Isso demonstra a ampla necessidade de uma postura cooperativa por meio de um diálogo interinstitucional e intersetorial para a solução de uma demanda estrutural, que

²⁹ São exemplos de Ações Cíveis Públicas ajuizadas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro visando a resolução de um litígio estrutural: Ação Civil Pública nº 0152433-15.2022.8.19.0001 (trata do direito à informação acerca das políticas públicas de assistência social); Ação Civil Pública nº 0071029-10.2020.8.19.0001 (trata do direito à saúde no contexto emergencial causado pela pandemia do Covid-19); Ação Civil Pública nº 0174063-69.2018.8.19.0001 (trata das condições de saúde nas unidades prisionais do Estado do Rio de Janeiro); Ação Civil Pública nº 0093472-52.2020.8.19.0001 (trata do direito à alimentação escolar de crianças e adolescentes na rede pública de ensino); Ação Civil Pública nº 0208415-24.2016.8.19.0001 (trata do pagamento mensal aos cadastrados do benefício assistencial conhecido como “aluguel social” no Programa Morar Seguro); Ação Civil Pública nº 0003234-87.2022.8.19.0042 e 0131474-38.2013.8.19.0001 (tratam da tutela do direito à moradia); Ação Civil Pública nº 0410810-73.2014.8.19.0001 (trata do direito dos presos ao banho de sol e à prática de atividades recreativas no âmbito do sistema carcerário do Estado do Rio de Janeiro); Ação Civil Pública nº 0047812-35.2020.8.19.0001 (trata do direito a educação a partir do número de vagas na rede pública de educação do Estado do Rio de Janeiro).

³⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ). **Ação Civil Públicas (ACP) nº 0833043-81.2023.8.19.0001**. Ajuizada em 22 de março de 2023 - 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital - Estado do Rio de Janeiro.

envolve, inclusive, pessoas jurídicas de direito privado.

Por fim, é preciso lembrar que a importância dos processos estruturantes se consubstancia não só na defesa de direitos materiais de grupos vulnerabilizados, mas também na garantia do direito fundamental de acesso à justiça³¹, uma vez que se trata de um estado de coisa violadora de direitos que se irradia para uma ampla coletividade de tal maneira que, individualmente, seria impossível se exercer uma tutela efetiva.

A partir da necessidade de se garantir o acesso à justiça e os direitos dos vulneráveis, foi editada, durante a XIV Cúpula Judicial Ibero-americana, realizada em Brasília em 2008, a declaração das “Regras de Brasília sobre ao acesso à justiça de pessoas em condição de vulnerabilidade”, ou somente “100 regras de Brasília”³².

Segundo sua exposição de motivos, o sistema judicial deve configurar-se como um instrumento para a defesa efetiva dos direitos das pessoas em condição de vulnerabilidade. Pouca utilidade tem que o Estado reconheça formalmente um direito se o seu titular não pode aceder de forma efetiva ao sistema de justiça para obter a tutela do dito direito³³.

Continua a exposição afirmando que a dificuldade de garantir a eficácia dos direitos afeta com carácter geral todos os âmbitos da política pública e é ainda maior quando se trata de pessoas em condição de vulnerabilidade dado que estas encontram obstáculos maiores para o seu exercício. Por isso, dever-se-á levar a cabo uma atuação mais intensa para vencer, eliminar ou mitigar as ditas limitações³⁴.

Nesse contexto, os processos estruturantes têm se tornado essenciais para dar maior efetividade ao sistema de justiça na medida em que proporcionam acesso à justiça às pessoas em situação de vulnerabilidade, por meio de uma proteção ampla de seus direitos fundamentais. Isso porque permitem que um elevado número de pessoas, muitas vezes até indeterminável, tenha acesso a direitos por meio da implementação de uma política pública que, se fossem pleitear de maneira individual ao judiciário, provavelmente não obteriam êxito ou sequer conseguiriam efetivamente iniciar a demanda.

³¹ CF, Art. 5º, inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 15 ago. 2024.

³² CUMBRE JUDICIÁRIA IBERO-AMERICANA. **Regras de Brasília sobre acesso à Justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade**. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2024.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

Ante todo o exposto, uma vez que a Defensoria Pública é constitucionalmente desenhada como uma instituição democrática, permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, cuja função principal permeia a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais coletivos dos necessitados, é legítima e necessária a sua atuação ativa na promoção de políticas públicas por meio dos processos estruturantes.

CONCLUSÃO

O Supremo Tribunal Federal já consolidou, por meio de diversas ações, a constitucionalidade e legitimidade do processo estruturante para discutir políticas públicas pela via judicial. Para além disso, pode-se afirmar que o processo estruturante se torna o método prioritário de intervenção judicial em políticas públicas.

O próprio Poder Legislativo sinaliza para o reconhecimento e posituação desse do processo estruturante por meio do Projeto de Lei nº 8.058/14, que visa instituir processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, ainda em trâmite no Congresso Nacional.

Dessa forma, eventuais alegações acerca de limitações orçamentárias também não devem prosperar quando se trata de demanda estruturais que visam garantir direitos fundamentais e perpassam pelo núcleo duro da dignidade da pessoa humana. Ou seja, devem ser cumpridas todas as ordens constitucionais referentes a garantias de direitos fundamentais sociais, uma vez que se trata de mandamentos diretos, de eficácia plena e de aplicabilidade imediata.

Por consequência, também não mais deve ser considerada a tese de que processos estruturantes estariam violando o princípio da separação dos poderes. Em se tratando de mandamentos constitucionais de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, cabe também ao Poder Judiciário garantir que sejam devidamente observados e cumpridos pelas esferas administrativas responsáveis.

É certo que ainda falta o desenvolvimento de uma teoria mais consistente acerca desse novo instrumento processual. O atual sistema processual brasileiro ainda deixa o processo estruturante à mercê de uma lógica processualista privada e bifronte, que se mostra inadequada e ineficiência para solucionar litígios estruturais.

É preciso redefinir a noção que se tem de contraditório, uma vez que o processo

estruturante não pode ser limitado a partes de um conflito abstrato colocadas em sentidos opostos, ou seja, é exigida a postura cooperativa e a participação de toda a coletividade, que pode ocorrer por meio de técnicas de representação. Além disso, o processo estruturante exige uma postura mais ativa do juízo, que precisa conhecer de forma mais aprofundada aquela realidade para que seja capaz de determinar a implementação de medidas estruturantes.

Todavia, em que pese tais obstáculos que ainda carecem de superação, o papel do processo estruturante tem se mostrado fundamental para a Defensoria Pública no exercício de suas funções institucionais, sobretudo quando se depara com a necessidade de promover uma tutela coletiva mais complexa, que envolve demandas estruturais como a promoção ou o melhoramento de uma política pública prevista na Constituição Federal.

Observou-se que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, principalmente por meio de seus núcleos de atuação estratégica, vem promovendo o ajuizamento de diversas ações civis públicas que visam solucionar problemas estruturais relacionados a direitos fundamentais como saúde, educação, moradia, transporte, dentre outros, em prol das pessoas hipossuficientes economicamente ou em situação de vulnerabilidade social ou jurídica. Essa tutela surge a partir da verificação da necessidade da implementação ou melhoramento de uma política pública em que sua ausência ou defasagem implica em um estado de violação massiva e irradiada de direitos humanos.

Outrossim, além de tutelar diversos direitos fundamentais sociais que garantem a dignidade da pessoa humana, a Defensoria Pública também é responsável por garantir o direito fundamental do acesso à justiça. Esse direito ao acesso à justiça tem como um dos seus aspectos o direito a uma tutela efetiva e adequada para a demanda e, aqui, entra a importância do processo estruturante como o meio mais adequado para se solucionar um litígio que exige uma mudança complexa e estrutural.

Assim, é possível concluir que o processo estruturante, apesar das críticas pertinentes e muitas vezes necessárias, se mostra como um instrumento constitucional, democrático e essencial para que a Defensoria Pública atue como indutora de políticas públicas, cumprindo sua função constitucionalmente atribuída de garantir o acesso à justiça, a defesa dos necessitados e a promoção de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, José Henrique Mouta. PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa. **Processos estruturantes, ativismo judicial e separação de poderes**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-abr-27/opinioao-processos-estruturantes-ativismo-judicial/> Acesso em 07 ago. 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Notas sobre a democratização do processo. **Revista de Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 12, p. 13–23, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80 de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. DF: Presidente da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm Acesso em: 09 set. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 8.058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Situação: Aguardando Designação de Relator(a) na Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Autor Paulo Teixeira - PT/SP. Apresentação: 04/11/2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=P L%208058/2014 Acesso em: 11 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), nº 635**. Constitucional. Medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Omissão estrutural do poder público na adoção de medidas para a redução da letalidade policial. Violação de direitos humanos. Necessidade de interpretação de dispositivos constitucionais [...]. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, 18 de agosto de 2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 08 de agosto de 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) nº 45-9 Distrito Federal**. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao supremo tribunal federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. [...] Min. Relator Celso de Mello, 29 de abril de 2004. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 07 ago. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário 684612 Rio de Janeiro, Tema 698**. Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário com repercussão geral. Intervenção do poder judiciário em políticas públicas. Direito social à saúde. Relator(a): Min. Luís Roberto Barroso, 07 de agosto de 2023. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 07 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ). **Ação Civil Pública (ACP) nº 0833043-81.2023.8.19.0001**. Ajuizada em 22 de março de 2023 - 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital - Estado do Rio de Janeiro.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

CUMBRE JUDICIÁRIA IBERO-AMERICANA. **Regras de Brasília sobre acesso à Justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade**. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 10. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, v. 4, 2016.

GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. In: VIEIRA, José Ribas; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta. **Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. Curitiba, 2015. 719 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**. São Paulo: RT, ano 43, v. 284, p. 333-369, 2018.

SIMÕES, Sandro Souza. FREITAS, Juliana. RANGEL, Camila de Paula. O processo estruturante como meio de alcance da igualdade formal: um caminho para o desenvolvimento. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília v. 22 n. 128, p. 522-541, Out. 2020/Jan. 2021.