



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

ANO LXXIX SUP. B AO Nº 167, QUARTA-FEIRA, 2 DE OUTUBRO DE 2024

ATAS DE COMISSÕES TEMPORÁRIAS DO SENADO FEDERAL

BRASÍLIA - DF



COMPOSIÇÃO DA MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)
Presidente

Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB-PB)
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha (PODEMOS-AL)
2º Vice-Presidente

Senador Rogério Carvalho (PT-SE)
1º Secretário

Senador Weverton (PDT-MA)
2º Secretário

Senador Chico Rodrigues (PSB-RR)
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim (PODEMOS-RN)
4º Secretário

SUPLENTE DE SECRETÁRIO

- 1ª - Senadora Mara Gabrilli (PSD-SP)
- 2ª - Senadora Ivete da Silveira (MDB-SC)
- 3ª - Senador Dr. Hiran (PP-RR)
- 4ª - Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS-RR)



Publicado sob a responsabilidade da Presidência do Senado Federal (Art. 48, RISF)

Gustavo Afonso Sabóia Vieira
Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal

Patricia Gomes de Carvalho Carneiro
Diretora da Secretaria de Atas e Diários

Paulo Max Cavalcante da Silva
Coordenador de Elaboração de Atas, Diários e Suplementos

Gabriel Rodrigues da Cunha Coelho
Coordenador de Acompanhamento de Plenário, Registros e Textos Legislativos de Plenários

Ilana Trombka
Diretora-Geral do Senado Federal

Quésia de Farias Cunha
Diretora da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar

Gleison Carneiro Gomes
Diretor da Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen



ELABORADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA DO SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE ATAS E DIÁRIOS

SENADO FEDERAL

SUMÁRIO

1 – ATAS DE COMISSÕES TEMPORÁRIAS DO SENADO FEDERAL

1.1 – CPI DA MANIPULAÇÃO DE JOGOS E APOSTAS ESPORTIVAS

Ata da 18ª Reunião, realizada em 3 de Setembro de 2024	4
--	---

1.2 – COMISSÃO DE JURISTAS RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO DE LEI DO PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL

Ata da 3ª Reunião, realizada em 22 de Agosto de 2024	61
Ata da 4ª Reunião, realizada em 22 de Agosto de 2024	132
Ata da 5ª Reunião, realizada em 23 de Agosto de 2024	187





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

ATA DA 18ª REUNIÃO DA CPI DA MANIPULAÇÃO DE JOGOS E APOSTAS ESPORTIVAS DA 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª LEGISLATURA, REALIZADA EM 03 DE SETEMBRO DE 2024, TERÇA-FEIRA, NO SENADO FEDERAL, ANEXO II, ALA SENADOR NILO COELHO, PLENÁRIO Nº 2.

Às quinze horas e três minutos do dia três de setembro de dois mil e vinte e quatro, no Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2, sob a Presidência do Senador Jorge Kajuru, reúne-se a CPI da Manipulação de Jogos e Apostas Esportivas com a presença dos Senadores Romário, Veneziano Vital do Rêgo, Sérgio Petecão, Angelo Coronel, Eduardo Girão, Carlos Portinho, Margareth Buzetti e Rodrigo Cunha, e ainda dos Senadores Professora Dorinha Seabra, Izalci Lucas, Eduardo Gomes, Nelsinho Trad e Paulo Paim, não-membros da comissão. Deixam de comparecer os Senadores Ciro Nogueira, Chico Rodrigues, Marcio Bittar e Styvenson Valentim. Havendo número regimental, a reunião é aberta. A presidência submete à Comissão a dispensa da leitura e aprovação da ata da reunião anterior, que é aprovada. Passa-se à apreciação da pauta que se divide em duas partes: **1ª Parte - Oitiva de Regis Dudena - Ministério da Fazenda. Finalidade:** Oitiva do Secretário de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda. Oitiva do Regis Dudena, Secretário da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA, em atendimento ao requerimento 69/2024. **Resultado:** Oitiva realizada. **2ª Parte - Oitiva de Rodrigo Alves - Presidente da ABAESP. Finalidade:** Oitiva do Presidente da Associação Brasileira de Apostas Esportivas - ABAESP. Oitiva do Rodrigo Alves, Presidente da ABAESP, em atendimento ao requerimento 67/2024. **Resultado:** Oitiva realizada. Nada mais havendo a tratar, encerra-se a reunião às dezessete horas e vinte e dois minutos. Após aprovação, a presente Ata será assinada pelo Senhor Presidente e publicada no Diário do Senado Federal, juntamente com a íntegra das notas taquigráficas.

Senador Jorge Kajuru

Presidente da CPI da Manipulação de Jogos e Apostas Esportivas





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Esta reunião está disponível em áudio e vídeo no link abaixo:
<http://www12.senado.leg.br/multimedia/eventos/2024/09/03>

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO. Fala da Presidência.) – Brasileiras e brasileiros, minhas únicas vossas excelências, Deus e saúde a todos e todas presentes e aos que nos acompanham pelos meios de comunicação, inicialmente pelo tripé TV Senado, no YouTube, Rádio Senado e Agência Senado, e pelas emissoras que, desde o início desta importantíssima CPI sobre manipulação de jogos de futebol e casas de apostas, vêm transmitindo na íntegra todas as nossas reuniões, além das redes sociais dos membros titulares e suplentes desta CPI. Cito a TV Meio, em rede mundial; a Rede Novabrasil FM; a BandNews FM 90.7; e também a Rede Novabrasil FM...

O roteiro hoje, 3 de setembro de 2024.

Havendo número regimental, declaro aberta a 18ª Reunião da CPI da Manipulação de Jogos e Apostas Esportivas criada pelo RQS 158/2024 para apurar, no prazo de 180 dias, fatos relacionados a denúncias e suspeitas de manipulação de resultados no futebol brasileiro, envolvendo jogadores, árbitros, dirigentes, enfim, empresas, corruptores e corruptos no quesito também de apostas.

Antes de iniciarmos os nossos trabalhos, submeto à deliberação do Plenário a dispensa da leitura e a aprovação da Ata da 17ª Reunião.

E aqueles que aprovam permaneçam como se encontram. *(Pausa.)*

A ata está aprovada e irá ser publicada no *Diário do Senado Federal*.

Anuncio – e agradeço aos membros desta CPI presentes – hoje aqui os exímios Senadores Nelsinho Trad, do Mato Grosso do Sul; e Weverton, nossa voz queridíssima do Maranhão, juntamente com o atuante Senador, do Rio de Janeiro, Carlos Portinho; e, evidentemente, o nosso





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

histórico no campo e fora do campo, especialmente como ser humano e homem público, Romário Souza Faria, Relator especial desta CPI.

Conseguimos as assinaturas necessárias em menos de 24 horas... E, conseqüentemente, conforme pedido dos senhores a mim... Como Presidente desta Casa, o meu dever é atendê-los. Em função de recesso de eleições municipais, nós conseguimos a prorrogação desta CPI para até a primeira semana do mês de dezembro.

A presente reunião se destina aos depoimentos do Sr. Rodrigo Alves, Presidente da Associação Brasileira de Apostas Esportivas (Abaesp), nos termos do Requerimento nº 67/2024; e do Sr. Regis Dudena, Secretário de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, nos termos do Requerimento nº 69/2024.

Iniciando nossa oitiva, informo que o Sr. Rodrigo Alves falará por videoconferência, considerando a escassez de voos partindo do Rio Grande do Sul, estado onde ele reside.

De imediato, passo a palavra ao convidado para sua explanação inicial, que tem o tempo regimental de dez minutos e a devida tolerância.

Por gentileza, fique à vontade. Por fineza, as suas primeiras palavras.

O SR. RODRIGO ALVES (Para expor. *Por videoconferência.*) – Boa tarde a todos. Me escutam?

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO) – MUITÍSSIMO BEM. Como se fosse locutor de rádio.

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Perfeitamente.

Presidente Kajuru, boa tarde! Exmo. Senador Romário, Senador Portinho, ao qual, em nome da Abaesp, agradeço pelo convite para participar desta Comissão, aos demais Parlamentares presentes e, claro, a todos os presentes hoje reitero meus agradecimentos por participar desta CPI, porque, como associação representativa do consumidor, do apostador, nós sempre tivemos certa dificuldade, por assim dizer, em termos oportunidade de trazer um pouco da nossa realidade, das nossas preocupações. Então é muito bom que a gente possa, de alguma forma, participar e tentar contribuir quando o assunto são as apostas esportivas.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Eu costumo dizer que as apostas esportivas *online* começaram no Brasil em outubro de 2007, que foi quando, pela primeira vez, um *site* de apostas se tropicalizou, ou seja, traduziu seu *site* para português, viabilizou formas de pagamento, forneceu um suporte para o seu apostador, e, assim, meio que da noite para o dia, a atividade se iniciou por aqui.

Eu, por um acaso da vida, acabei conhecendo as apostas no Campeonato Paulista de 2008, ou seja, alguns poucos meses depois, e, por mais que tudo aquilo fosse muito novo, e de fato era, o que já pude perceber desde então é que a atividade em si não era tão nova em outros países. As apostas esportivas *online*, os jogos *online* já eram uma realidade em outras tantas jurisdições.

Então, o que acabou acontecendo aqui no Brasil foi que, nessa primeira década, a partir de 2007, 2008, a indústria brasileira foi alimentada principalmente por *sites* estrangeiros. E por que isso? Porque eram empresas já existentes, já constituídas, já com seus times, já com *know-how*, e viram no mercado brasileiro uma oportunidade para iniciar suas atividades em outra jurisdição. E isso foi possível porque o Brasil era o chamado mercado cinza. E o que isso quer dizer? É certo que a atividade não era legalizada, não era permitida, mas também não era proibida, porque a Lei das Contravenções Penais, que era da década de 40, não tinha como supor que, em algum momento, existiria algo chamado internet e que, tampouco, nesse ambiente, haveria apostas.

Então, essa primeira década foi predominantemente desses operadores estrangeiros. E aí acho que veio um fato que eu considero curioso, porque foi uma época de boas práticas, porque essas empresas, ao virem de fora – e já por se submeterem às jurisdições locais –, vieram para cá trazendo, carregando essa responsabilidade por assim dizer.

Então foi um período positivo, foi um período em que eu e tantos outros conhecemos as apostas, de alguma maneira passamos a fazer parte dessa história, que, para mim, esse ano, completou 16 anos; então; é uma jornada e tanto.

No meu ponto de vista, o mercado passou a mudar um pouco a partir de 2014, quando tivemos a Copa do Mundo aqui, no Brasil. E, a partir daí, operadores empresários, digamos, brasileiros começaram a enxergar um pouco mais esse mercado das apostas e começaram a talvez ter algumas estruturas mais locais e menos internacionais.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Claro, eu estou sendo aqui bem sucinto nessa pequena linha do tempo, e é claro que isso acabou culminando ali no dia, salvo engano, 18 de dezembro de 2018, quando ali, no apagar das luzes da Presidência do Sr. Michel Temer, numa medida provisória para trazer recursos para a segurança pública, vieram ali os arts. 29 e 30, salvo engano, que acabaram legalizando as apostas esportivas. Foi criada a figura da loteria de aposta de cota fixa.

Então, mesmo nós, que, naquela altura, já tínhamos ali uns dez anos de conhecimento das apostas esportivas *online*, ficamos surpresos com a maneira com que a legalização veio. Mas já era uma realidade naquela época; então, foi bem-vinda essa legalização, e, a partir daí, é claro que a história é mais conhecida por mais pessoas.

Nesse contexto, em 2019, ou seja, no ano seguinte da legalização, nós, que já éramos apostadores, que já vivenciamos, a gente já vivia muito essa realidade, e também porque a gente, apostador, sempre teve uma proximidade com o apostador português – e nós vimos aqui, de camarote, o desastre que foi a regulamentação em Portugal, salvo engano, em 2015 –, a gente já entendeu que precisaríamos ter alguma representatividade, alguma voz no processo regulatório, porque em 2018, na Lei 13.790, já havia ficado estipulado do prazo de dois anos, prorrogáveis por mais dois, para que a atividade fosse regulamentada.

Então, dali é que surgiu a ideia de a gente se reunir. Até então não sabíamos qual seria a maneira que nós poderíamos fazer isso de maneira legítima, e descobrimos que seria uma associação. Então, já aí há cinco anos que a Abaesp surgiu, e nós tentamos, em todo esse tempo, termos essa espécie de representatividade. Esbarramos aí inúmeras vezes, talvez uma certa falta de interesse em sermos escutados, mas acho que o nosso propósito sempre foi bem cumprido, porque eu acho que, de maneira geral, o apostador quer justamente as boas práticas, quer que o mercado funcione bem, porque a indústria do jogo é peculiar, no sentido de que é possível que o apostador seja beneficiado, que a empresa – que a operadora – seja beneficiada e que o Governo, a parte governamental, também seja. Então, essa equação é possível.

Desde o início, a gente sempre teve duas grandes bandeiras, por assim dizer. A primeira, que acho que é a mais séria, porque eu tomo a liberdade de dizer que é um vício de origem, mas a Lei 13.790, de 2018, trouxe a figura das apostas de cota fixa, que são as apostas esportivas, como uma modalidade lotérica. Então é como se aposta esportiva fosse a mesma coisa que a





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Mega-Sena, e, para nós, há anos é claríssimo que não é a mesma coisa. Na verdade, loteria é uma coisa, aposta esportiva é outra, cassino é outra. Então são modalidades de jogos, é verdade, mas cada uma de maneira muito peculiar, muito particular, e que não deveriam, nem no início, nem no momento, serem todas colocadas dentro do mesmo balde, por assim dizer.

Então, nós sempre martelamos muito, nos últimos cinco anos, essa tecla, mas tudo bem, entendemos que foi o possível, o possível foi legalizar as apostas esportivas como uma aposta de cota fixa, que é uma modalidade lotérica.

E, aí, a nossa segunda grande bandeira sempre foi a tributação do apostador, que também, ao longo desses anos, saiu de algo impraticável para algo ruim, para algo menos ruim, e, no final dessa construção toda aí regulatória, nós entendemos que conseguimos chegar a um resultado plausível, não é? Afinal de contas, no período de um ano, se o apostador não tiver tido lucro, ele está isento de qualquer pagamento de tributação, e não poderia ser diferente: se está tendo prejuízo; ainda vai pagar imposto? E, claro, se ele tiver ali, ao longo de 12 meses, tido algum lucro que exceda a faixa de isenção do Imposto de Renda, então ele terá que pagar lá seus 15%.

Então, em linhas gerais, é um pouco da história da Abaes, da curta história das apostas esportivas no Brasil. Talvez nem tão curta, não é? Já são aí pelo menos 16 anos.

E acho que eu consegui, então, concluir meu raciocínio dentro do tempo estipulado.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO)
– Nós é que agradecemos.

E, a partir de agora, obedecendo ao Regimento, com a palavra o Relator Romário Souza Faria. E depois, como sempre fiz desde o início de todas as CPIs que presidi na minha vida pública, mesmo sendo o próximo inscrito, eu sempre obedeco à prioridade dos Senadores presentes e fico por último a questionar. E aqui, no caso, como é proponente, o nosso carioca, querido Senador Carlos Portinho, será, depois do Relator, o primeiro a fazer as suas perguntas.

Irmão Romário, à vontade.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ. Como Relator.) – Muito bem, Presidente.

Boa tarde, Presidente; boa tarde, Senadores; boa tarde a todos os presentes que nos acompanham direta ou indiretamente.

Quero agradecer aqui a honrosa presença dos Senadores já ditos aqui pelo nosso Presidente – Weverton, do Maranhão, e Nelsinho Trad, de Mato Grosso do Sul – e a presença mais do que especial e ilustre do meu amigo, advogado, Willer Tomaz.

Willer Tomaz, seja bem-vindo, Doutor.

Bem, Sr. Rodrigo, muito obrigado pela sua explanação. Vou ser bem objetivo: esta CPI tem investigado casos graves de manipulação de apostas. São diversas operações policiais em todo o Brasil, demonstrando que se trata de uma prática generalizada, com graves impactos na credibilidade do futebol brasileiro. Por outro lado, há uma percepção de que as casas de apostas se posicionam como vítimas desinteressadas, conforme definiu o Procurador-Geral da Justiça de Goiás, Cyro Terra Peres, em depoimento a esta CPI. A Abaes, que defende os direitos dos apostadores, tem cobrado das casas de apostas medidas mais firmes ao combate à manipulação?

O SR. RODRIGO ALVES (Para expor. *Por videoconferência.*) – Senador Romário, como o senhor bem sabe – e eu acho que deixei claro –, a Abaes não tem representatividade das casas de apostas. Na verdade, nenhum dos membros da associação é pessoa jurídica, é representante de operador. Então, nós de fato somos pessoas físicas, apostadores, consumidores, tanto é que a nossa atuação é discreta, até por falta de recursos, enfim... Mas, respondendo objetivamente à sua pergunta, no ponto de vista, na ótica da associação, de fato as casas de apostas são vítimas, afinal de contas, se – eu não chamo de apostador; eu chamo de criminosos – se reúnem para conversar, para organizar uma fraude, um estelionato, não sei qual seria o tipo penal, mas para praticar um crime, manipulando o resultado, alterando a integridade do jogo, e quem paga essa conta é a casa de apostas, então me parece que, sim, eles são as vítimas disso tudo.

Em relação a eles comunicarem isso, qual é a forma com que o operador passa isso adiante, eu confesso que eu não tenho conhecimento interno de casas de apostas para saber como que isso funciona. Sei que existem diversas instituições de integridade, Ibias, empresas de





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

monitoramento, como Sportradar, e por aí vai, então eu sei que, internamente, ali entre eles, há essa espécie de comunicação de suspeita, porque, quando eles identificam, em um determinado evento esportivo, num mercado secundário, terciário, um volume alto de apostas sendo feito, numa cotação alta, tudo isso aí vai ligando alertas e eles vão entendendo.

Agora, especificamente no Brasil – aí é um ponto de vista pessoal meu –, essas empresas, essas casas de apostas talvez não tenham comunicado até então, porque não havia um mercado regulamentado ainda, não haveria a quem transmitir essa denúncia, por assim dizer. E, agora, com o mercado sendo regulamentado como está, com casas com autorização, com licença, com CNPJ, com tudo isso, tenho certeza de que essa colaboração vai ser mútua e muito mais existente do que foi no passado.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – O senhor por acaso também concorda com essa colocação do Procurador-Geral de Justiça de Goiás, Cyro Terra Peres, que existe, de uma forma direta ou indireta, esse desinteresse realmente das casas de apostas, de não fazer a denúncia?

O SR. RODRIGO ALVES *(Por videoconferência.)* – É, dentro desse contexto do que eu disse, se a gente for dizer especificamente do Brasil, eu não consideraria, particularmente, como desinteresse, mas talvez, por falta de regramento, porque, se, digamos, é uma empresa que ainda não possui o CNPJ no Brasil, que não tem uma autorização para operar, ela vai comunicar a quem especificamente?

E outro ponto que me parece pertinente é: se a casa de apostas identificou a fraude, o cometimento desse crime, eu acredito – posso estar errado – que a casa de apostas também não vai pagar a esse fraudador, esse pseudoapostador, o retorno dessas apostas. Então, também imagino que, em algumas ocasiões, não há a efetivação, o lucro em si não é sacado. Mas eu sei que há outras hipóteses em que isso pode ter havido.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – No caso, a Abaes, que defende os direitos dos apostadores, tem atuado na defesa do jogo responsável? Como a entidade vê a questão de saúde financeira e saúde mental dos apostadores? A entidade tem atuado na educação financeira do público que faz ou pode vir a fazer apostas esportivas?





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Senador Romário, esse é um ponto crítico, importantíssimo. Quem tiver interesse de pesquisar a nossa atuação nos últimos anos vai ver que nós sempre nos manifestamos com muito cuidado sobre a questão do jogo responsável, porque a verdade é que muitos apostadores têm muito carinho pela atividade. E, quando eu digo carinho, é porque realmente se sentem privilegiados em poder de alguma forma trabalhar dentro de uma indústria tão diferente, que lida com esportes, algo realmente muito interessante. Nenhum dia é igual, por assim dizer. E, da mesma forma que, dentro dessa linha do tempo que eu trouxe anteriormente, as apostas foram ganhando popularidade e mais casas de apostas foram surgindo, mais oportunistas foram surgindo. Então, sempre foi uma luta muito árdua nossa identificar aqueles que se utilizam de um argumento falso, atrair com falsas promessas o público iniciante. O apostador acaba chegando, muitas vezes, ao universo das apostas esportivas por falsas promessas, de maneira ilusória. E isso é extremamente prejudicial, extremamente prejudicial mesmo. E nós, como Abaes, tão preocupados com esse tema, como sempre fomos... Inclusive, não quero causar nenhum tipo de mal-estar, nada nesse sentido, mas nós fizemos solicitação formal ao Conar para que a gente pudesse participar do grupo de trabalho que acabou sendo responsável pela edição do Anexo X, que justamente trata do jogo responsável. Nós gostaríamos de ter participado não como empresas anunciantes, não como Governo, mas como consumidor interessado, porque nós certamente poderíamos ter contribuído nisso.

Então, assim, o que está ao nosso alcance a gente tenta fazer, mas realmente não temos o controle sobre o que as pessoas fazem, em especial nas redes sociais.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Sr. Rodrigo Alves, só para finalizar aqui, vocês têm algum tipo de número desses apostadores que estão tendo esses problemas seríssimos de saúde mental?

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Senador, não temos nenhum estudo, infelizmente não temos nenhum dado, a não ser aquele que eventualmente nós tenhamos lido em alguma reportagem, em alguma coisa, mas é claro que nós, como consumidores, como a gente vive o dia a dia as apostas, a gente vê com preocupação, sim, porque, como eu disse anteriormente, muitos chegam nas apostas e também em jogos *online*, que são esses de cassino, com promessas de ganhos, com alguém que diz que tem um método para ganhar na roleta. Então, assim, são coisas que realmente, para quem é um pouco mais experiente e tem plena





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

convicção de que não é possível... Mas, para aquele eventualmente mais jovem, um pouco menos favorecido pode realmente acreditar naquilo e se endividar, ter problemas.

Então, esperamos que, de fato, a partir de 2025, com essas regras todas bem construídas, isso possa regredir e que o *marketing* também possa ser mais responsável nesse sentido.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Muito obrigado.

Estou satisfeito, Sr. Presidente.

Muito obrigado pela sua participação, Sr. Rodrigo Alves.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO) – Como sempre, perguntas pontuais e qualificadíssimas do histórico Relator Romário de Souza Faria.

Esta CPI, infelizmente, tem tido diferenças. Girão, Portinho, desde o começo, se lembram; Nelsinho Trad, na primeira reunião, também. É a única CPI que faz duas reuniões por semana. Já chegamos a fazer três, até nas segundas-feiras. E também não temos aquela história – e o Nelsinho Trad tem mais experiência do que eu em CPIs – de tempo de dez minutos para cada Senador perguntar. Nós oferecemos o tempo necessário, cada Senador tem o bom senso de não extrapolar, mas não existe essa regra de dez minutos nem para quem está respondendo e muito menos para o Senador que está presente – no caso, agora, o proponente, o Senador do Rio de Janeiro Carlos Portinho.

Por fineza, com a palavra, amigo querido.

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ. Para interpelar.) – Muito obrigado, Senador Presidente Kajuru; meu caro Senador Romário, nosso Relator; Senador Girão. Nelsinho Trad, muito bom tê-lo presente aqui, assim como o Senador Weverton. Eu faço o registro; acho que ele deu uma saidinha, mas ele está acompanhando.

Esse é um outro mérito desta CPI, eu quero destacar, Senador Kajuru, porque a gente não está ouvindo só casas de aposta, clubes, atletas, árbitros, Governo, mas a gente também está querendo ouvir o consumidor, aquele que, lá na ponta – eu posso afirmar, Senador Girão –, é o que mais sofre, porque a gente está vendo a calamidade pública que está se tornando a aposta



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

no Brasil, justamente pela falta de regulamentação. "Ah, mas vocês aprovaram a lei". Aprovamos, mas ela não entrou em vigor, ela só vai entrar no ano que vem. Ano que vem, eu não sei o que sobrou da nossa população. A CVM, agora há pouco, disse que o brasileiro está investindo menos e jogando mais. Associações de comércio estão dizendo que o brasileiro está consumindo menos, está deixando de comprar comida. E a gente sabe que muitos, inclusive, beneficiários do Bolsa Família recebendo para apostar, estão deixando de comprar comida para apostar.

Não é uma calamidade só no Brasil. Li recentemente uma matéria também nos Estados Unidos, onde acontece e onde o jogo já é legalizado há muito tempo. Infelizmente, como eu digo, o esporte escolheu as apostas. Eu espero que, em tempo breve, isso seja revisto pelo próprio esporte.

Essa semana eu compartilhei com os colegas a jogada de vôlei do zagueiro do Sampaio Corrêa: a bola estava indo para sair na linha de fundo, e ele, dentro da área, dá um corte com a mão – a bola não ia nem no gol. Então, os clubes estão sendo vítimas da aposta. "Ah, mas isso aconteceu lá no campeonato da Série C". Meu amigo, pode acontecer na Série B, pode acontecer na Série A, e no final quem é enganado é o apostador, além do clube.

Então, feitos esses comentários, eu gostaria de saber do nosso convidado, antes de tudo, quantos afiliados tem a Abaes, a associação dos apostadores?

O SR. RODRIGO ALVES (Para expor. *Por videoconferência.*) – Exmo. Senador Portinho, reitero os agradecimentos de que a gente possa participar numa reunião desse calibre, com a importância de uma CPI.

A nossa associação, num primeiro momento, ali em 2019, era uma conversa entre mais ou menos 70 pessoas. Então, foi a partir daí que quem estava mais interessado foi permanecendo, digamos, até que a gente chegasse à formatação final, que era realmente a criação de uma associação. A gente nem sabia exatamente qual seria a ferramenta, qual seria o instrumento que a gente teria para isso, elaborar o estatuto, definição de cargos, tudo isso aí, e a gente foi descobrindo com o andar da carruagem. Inclusive, eu fui eleito já desde o início como Presidente, eu fiquei muito honrado, mas na verdade nem era algo que eu buscava. E no início éramos ao redor de 20 pessoas, com o tempo houve algumas pessoas que saíram, outras poucas que entraram, porque nós sempre tivemos, digamos, uma administração muito enxuta, justamente





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

pra que a gente sempre tivesse essa isenção de não ter que lidar de repente com centenas ou milhares de apostadores, porque, com certeza, se nós abrissemos a Abaes pro público, de maneira gratuita ou onerosa, a gente teria realmente um quadro associativo muito grande, mas posso dizer que nosso trabalho é de certa maneira voluntário, altruísta, ninguém da associação tem nenhum tipo de remuneração inclusive; pelo contrário, nós pagamos pessoas físicas pelos custos que temos, mensais.

Então, só pra finalizar, a resposta hoje é ao redor de 20 também, eu acho que depois eu posso passar a listagem correta.

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Quais são as principais fontes de receita da associação?

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Não temos. Nós temos ali custos de pessoa jurídica, porque a associação é um CNPJ, então nós temos contador, basicamente, e nós fazemos um rateio mensal ali entre os associados. E nós, vejam só, nem sequer temos conta bancária; justamente pra ter a maior isonomia possível, digamos assim, nós nem sequer temos conta bancária, de certa forma é uma associação, entre aspas, amadora.

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Vocês nasceram com o mote já das apostas de cota fixa eletrônica ou foi naquele início dos jogos de pôquer, que eu lembro bem que reuniam associações de apostadores?

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Nós nascemos com apostadores esportivos, desde a origem, não que um ou outro já não tivesse conhecimento de pôquer, já gostasse, porque, realmente, ali, no começo da década de 2000, 2005, 2006, o pôquer estava no auge ali talvez da popularidade, depois até se tornou um esporte da mente e tem uma afinidade com apostas esportivas, assim como acaba tendo uma afinidade com cassino, com bingo, enfim, são jogos, mas... Tanto é que a Abaes é Associação Brasileira de Apostas Esportivas, então nosso objeto sempre foi de fato as apostas esportivas *online*.

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Você poderia, até para esclarecimento, diferenciar o que a lei – infelizmente, é um outro erro dela, ela coloca tudo no





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

mesmo saco – põe no campo genérico dos jogos, a diferença entre loteria, jogo de azar e aposta fixa?

O SR. RODRIGO ALVES *(Por videoconferência.)* – Claro. Bom, não quero cometer nenhum impropério aqui, mas loteria, a probabilidade de o evento ser vencedor é sempre fixa e imutável. Então, na Mega-Sena você vai ter uma chance em 50 milhões de acertar os 6 números, essa é a cotação, são as *odds*. Quem entrar agora no *site* da Caixa Econômica vai ver, inclusive, exatamente este número, então a loteria sempre vai ser igual.

Quando a gente pega um jogo de cassino, você vai ter chances que variam, mas você vai ter um número, uma porcentagem garantida de que aquela máquina vai te gerar algum tipo de ganho, então é randômico, mas já é preestabelecido qual é a porcentagem que você vai ter de possivelmente sucesso.

Quando a gente pega um jogo de cassino, você vai ter chances que variam, mas você vai ter um número, uma porcentagem garantida de que aquela máquina vai te gerar algum tipo de ganho. Então, é randômico, mas já é preestabelecido qual é a porcentagem que você vai ter de, possivelmente, sucesso. Enquanto, por fim, nas apostas esportivas, a gente está falando de um evento aleatório, que inclusive é mutável durante o evento, a realização do evento. Então se, por exemplo, antes de uma partida de futebol se iniciar, havia uma cotação, uma aposta para que houvesse mais de dois gols na partida, se aos cinco minutos já saiu um gol ou dois gols, essa probabilidade, essa cotação vai sempre estar se alterando.

Então, são realmente conceitos muito distintos, que, entendemos nós, apesar de sermos uma associação de apostas esportivas, todos eles deveriam, sim, ser legalizados, regulamentados, não existe o não jogo, é melhor você ter regras e normas do que fingir que algo não existe e aí problemas vêm. Agora também não se pode tratar tudo da mesma forma, porque a construção que foi feita é: tínhamos as loterias, daí a aposta de cota fixa foi colocada como uma modalidade lotérica, e aí depois vieram os jogos *online* e foram colocados como modalidade de aposta de cota fixa.

Então, essa construção legal não me parece ter sido bem-feita, no entanto, as portarias agora, essas dez portarias que foram trazidas pela Secretaria de Prêmios e Apostas conseguiram,





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

de certa forma, colocar um pouco mais de ordem, mas o vício de origem, por assim dizer, já tinha sido cometido lá atrás, em 2018.

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Fazendo aqui o registro de que exatamente esse é um dos pontos falhos, entre outros vários da legislação que aprovamos. Eu votei contra, bem como o Senador Girão também, e outros, mas considerar tudo a mesma coisa é um grande erro. E a gente vai ver isso, Kajuru.

Eu quero chamar a atenção para um documento que está aí enviado pela CBF. A gente tem, Girão, um alerta de uma partida de futebol que envolve um grande clube do Brasil, um grande atleta, porque ele forçou o cartão amarelo. E veja, a prática de forçar um cartão amarelo como estratégia numa competição é válida no futebol. Ela é uma prática corriqueira. Clubes, atletas usam dessa prática pelas implicações que tem, na competição, forçar o terceiro cartão amarelo. E você vê, Girão, que aí tem uma falha grande, porque pode ser identificado como alerta de manipulação. Porque, sim, o atleta forçou o cartão como estratégia da competição.

Então, quando você diz, Girão, que esse tipo de aposta deveria ser proibido e se deveria apostar em resultados de partida, quando muito... Não deveria apostar em nada, mas já que... Deveriam limitar essas apostas ao resultado, porque aí é aleatório. Quando você inclui cartão amarelo, cartão vermelho, *corner*, e sei lá mais o quê, você, na verdade, está trazendo um elemento que é passível de manipulação, uma manipulação porque já era antes das apostas como uma estratégia da competição.

Quero fazer esse registro, porque a gente tem um caso aqui na documentação enviada de um alerta de um grande jogador, um ídolo de um clube, do maior clube do Brasil, que forçou um cartão e gerou um alerta em cima dele. Lembrando o caso do Paquetá também, que é justamente por forçar cartões amarelos. E aí fica a dúvida se forçou por aposta ou se forçou porque é a estratégia do campeonato. O Romário foi atleta, já deve ter forçado alguns porque é o regulamento da competição que mostra a estratégia a ser seguida. Então, vamos fazer esse registro.

Queria perguntar a você, o senhor falou: desastre da legislação portuguesa. Poderia explicar o porquê?





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Portugal, quando regulamentou a atividade, foi muito rígida em relação à tributação das casas de apostas. Acabou tornando a atividade inviável para essas empresas – afinal de contas, são empresas, elas vivem de lucro – e, por conta disso, o apostador português começou a ver todas essas casas indo embora do país, e eles ficaram sem recurso.

Ainda há uma casa – digamos, mais estatal –, um operador mais estatal, com cotações muito baixas, com restrição de mercados, porque, *data maxima venia*, Senador Portinho, a verdade é que existe um mercado muito grande de apostas esportivas e de apostas de entretenimento, como, por exemplo, política, apostas em Big Brother, por aí vai. E dentro dos eventos esportivos também: há uma imensidão de mercados que vão desde cartões, passando por gols e por muitas outras coisas. E isso já é consolidado no mundo todo.

Então, a partir do momento que uma casa de apostas deixa de oferecer esse tipo de mercado, ou se essa casa tem uma tributação muito exacerbada e ela tem que refletir isso nas cotações, nas *odds*, que para o consumidor acabam sendo menores, então, o mercado das casas ilegais acaba ficando interessante; porque, se numa casa regulamentada a cotação é baixa, por causa da carga tributária, eu tenho restrições de mercados, enquanto nas casas ilegais você vai ter uma cotação mais alta, você vai ter uma pluralidade maior de mercados, isso acaba atraindo o apostador, o consumidor que simplesmente está vendo quais são as alternativas que possui e pode se sentir mais inclinado a ir para esta casa *offshore*. Em Portugal aconteceu exatamente isso. Então, o português se viu sem ter onde apostar e começou, de alguma forma, a buscar operadores de outros países, outras formas de seguir apostando, mas a atividade lá foi muito prejudicada e continua sendo até hoje.

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Exatamente por isso que eu fiz o primeiro registro, porque a gente identifica a dificuldade de proibir certas iniciativas de aposta, porque senão você leva a pessoa para o mercado internacional. Então, ou se proíbe tudo, e aí ir para o mercado internacional tem outras implicações jurídicas; ou não se proíbe nada.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO) – Senador, só... Rapidinho, permita-me, Portinho.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Na primeira semana desta CPI nós trouxemos essa informação – lembra? – do caso de Portugal, porque o preço da licença as casas de apostas não aceitaram; era um preço elevado, segundo elas. E o que aconteceu? Portugal perdeu uma fortuna de tributação e essas casas foram para a clandestinidade e para o exterior. E os apostadores foram junto.

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Aqui aconteceu o contrário. Como deram um ano para as casas de apostas terem lucro – resultados, milionários e, somados, bilionários; sem pagar um tostão de imposto, com a lei ainda não regulamentada –, elas vão ter muito dinheiro para pagar as outorgas no ano que vem: vai ser *peanuts* para elas.

Uma casa de aposta... A gente vai poder ver depois, por isso que essas informações são importantes. O nosso próximo convidado... Já antecipo até esse tema, porque é um tema que me preocupa, porque o fato de a gente ter aprovado uma lei, mas não ter regulamentado de imediato e ter dado um ano para as casas de apostas, aqueles R\$30 milhões de outorga que elas vão pagar não são nada, elas ganharam \$500 milhões sem pagar imposto nenhum. Mas isso a gente vai ouvir – até de forma construtiva aqui, como é a CPI – do nosso próximo convidado, que eu antecipo.

Agora, queria voltar à questão da tributação, mas agora olhando para o lado consumidor. O apostador hoje sabe que tem que pagar imposto de renda sobre o resultado no final do ano – porque ainda não entrou a regulamentação? Primeira pergunta.

E a segunda: o apostador hoje, se pedir uma declaração ou demonstração de informe de rendimentos, as casas de apostas que operam hoje no Brasil, no final deste ano, vão lhe fornecer? Isso é uma preocupação da Abaes?

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Senador, a questão da tributação gera muita dúvida no apostador, sim. Aquele que vai em busca de informação, que procura entender como vai funcionar daqui para frente sabe que há essa questão de, a partir de 2025... Lógico, a gente está trabalhando aqui ainda na expectativa de como vai funcionar, mas, a partir de 2025 – e já até misturando um pouco com a sua segunda pergunta –, no final de 2025, essa casa de apostas com autorização, com licença do Governo brasileiro para operar, ela vai ter que, sim, apresentar ou oferecer esse informe de rendimentos para que seja possível identificar se esse apostador teve ou não lucro acima de R\$2.112 – ou não sei se agora aumentou essa faixa de





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

isenção de imposto de renda, se seriam 2,6 mil. E, se tiver tido lucro que excede essa faixa, 15% vão ter que ser pagos a título de Imposto de Renda.

Então, não é uma informação difundida, que todo apostador tem na ponta da língua. Como eu disse anteriormente, essa tributação do apostador foi mudando, foi se alterando com o tempo. Até havia, por muito tempo houve ali, a definição de que seriam 15% de todas as apostas. Então, você imagina como seria caótico e seria, realmente, prejudicial ao mercado. Se em toda aposta tivesse um desconto de 15%, quando você ganha e quando você perde, daí você perdeu tudo, não é? Então, ia ser muito complicado. E vamos ver na prática como vai funcionar, mas dentro da regulamentação está estabelecido ali que esses operadores terão, sim, que fornecer esse informe de rendimentos, que vai ser de fundamental importância para que todos possam estar em dia com suas responsabilidades tributárias como consumidor.

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Exatamente. Até, como eu sempre gosto de agir, de forma leal ao nosso próximo convidado, que é o Secretário da Receita para apostas, isso a gente vai poder saber melhor na implementação, como é que a Receita está se preparando – essa é uma informação importante – a partir do próximo ano.

E eu fico, Romário, com receio de que muitos apostadores este ano sejam surpreendidos no final do ano, no ano que vem, pela Receita Federal, porque ela tem mecanismos – e eu também vou querer saber isso do nosso Secretário –, ela tem mecanismos hoje, mesmo sem regulamentação, para saber se o apostador... quem ganhou acima da faixa e tenha que pagar imposto. Porque isso independe de portaria de regulamentação; é ganho. Isso aí já vem da regra do Imposto de Renda da Receita Federal: se a pessoa ganhou mais no ano do que 2 mil... Embora, geralmente, ela perca muito mais do que ganhe, vamos deixar claro isso aqui – e por isso é que é um desastre, uma calamidade social o que vai acontecer –, mas aqueles que ganharam acima não vão esperar essa portaria, não, porque a Receita pode ir em cima de quem está ganhando acima, ou se no final do ano tiver uma movimentação maior, porque ela tem mecanismos de buscar justamente das casas de aposta a relação dessas pessoas. E não se surpreendam se apostadores vierem a ser cobrados pela Receita, inclusive porque devem ser, sim; se tiveram ganhos acima, têm que pagar o seu imposto.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Queria falar um pouquinho sobre publicidade. O senhor falou que, infelizmente, nessa autorregulamentação do Conar, que foi fruto de um acordo, quero lembrar, Senador Kajuru, intermediado por V. Exa. e por iniciativa de uma emenda do Senador Girão que buscava restringir... E a gente ainda vai ter que discutir isto, se essa autorregulamentação é suficiente, se a portaria, que eu sei que a Receita Federal está trabalhando para valer no ano que vem, vai trazer mais restrições a essa propaganda, como há, por exemplo, pra bebida. A bebida, você, fora dos horários, pode até dizer que tem o patrocínio o programa do Senador Kajuru, esportivo, da cerveja tal, mas você não pode fazer o patrocínio, não pode fazer o anúncio, a não ser que seja naquele horário.

Então, isso não foi autorregulamentado pelo Conar e eu realmente espero – também já dou aqui a deixa pro nosso próximo convidado – que isso seja, que a Receita e a Secretaria, na verdade, a Fazenda se debruce sobre isso, porque está demais. É uma publicidade que está alcançando crianças e jovens, porque é em qualquer horário, e a gente sabe que entre esses jovens, principalmente nas escolas, hoje há um grande número de apostadores. E quando o projeto de lei entrar em vigor, Romário, no ano que vem – lembrando, emenda minha –, vai ter que ter a identificação facial do apostador, e uma das razões é justamente para evitar que crianças usem a senha dos pais, não é, Girão? Isso também foi um ganho, pelo menos, que a gente teve na lei.

E aí eu queria deixar a você, como última questão e sugestão, queria saber se vocês, pela Abaesp, tinham sugestões à regulamentação do Conar, já que não participaram ou não foram convidados, o que é lamentável, quero registrar aqui – e exatamente por isso esta é uma CPI construtiva. Queria saber se V. Exa. poderia nos encaminhar as sugestões da associação brasileira de apostadores no que toca à publicidade, que talvez não tenham sido observadas pelo Conar na sua autorregulamentação, porque podemos aqui, no relatório final, Senador Romário, tanto sugerir ao Ministério da Fazenda para que incluam essas sugestões, aquelas que avaliarmos aqui, na portaria que vai ser editada, como até mesmo podemos legislar sobre o tema, porque inclusive houve um compromisso: que se não atendesse à autorregulamentação e à portaria, nós legislaríamos, sim, sobre o tema, se fosse o caso.

Então, eu gostaria de saber se há contribuições por parte da Abaesp e se V. Sa. poderia nos encaminhar essas contribuições aqui à nossa Comissão Parlamentar de Inquérito.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Muito obrigado, Senador Portinho, por dar esta oportunidade para que a gente possa trazer algumas sugestões, algumas observações, aquilo que a gente vê do mercado. Inclusive, a Abaes, na minha figura de Presidente, já havia participado da Comissão de Esporte do Senado, com Presidência do Senador Romário, com Vice-Presidência do Senador Kajuru. Então, assim, já tivemos oportunidade de sermos escutados pelo Senado, o que nos deixa muito satisfeitos, muito lisonjeados.

Quando citei a questão do Conar, também não foi de nenhuma maneira querendo criar nenhum tipo de situação desconfortável, mas, de certa maneira, para ilustrar um pouco também que nós enfrentamos muitas dificuldades nesses últimos cinco anos ao tentar ser escutados.

O discurso em relação ao apostador, ao consumidor é presente em todo o tempo, por todos os *players* possíveis, mas na hora de realmente chegar, escutar e querer colher algum tipo de informação que a gente possa, dentro das nossas possibilidades, agregar, a realidade acaba sendo diferente. A própria Secretaria de Prêmios e Apostas, por exemplo, nunca nos procurou. Então, imagino eu que eles deveriam saber que nós existimos. O secretário anterior, por uma vez, conversou conosco por solicitação nossa, mas nunca o contrário. Mas, enfim, tudo certo. Como eu disse, a nossa atividade é voluntária, então também ninguém aqui quer nenhum protagonismo, nada nesse sentido. Então, não temos, no momento, nada estabelecido de sugestões, não temos nenhum material que a gente tenha produzido nesse passado, nem no presente, mas, certamente, é algo que poderemos trazer mais para o futuro.

O que eu vejo, e aí eu falo até mais de maneira pessoal, é que hoje é uma realidade da sociedade como um todo o poder das redes sociais, no sentido de que há influenciadores de todos os tipos, de todas as áreas, de todas as idades, de todos os assuntos possíveis, e eles se tornaram grandes carros-chefes de publicidade de tudo que se pode imaginar. Geralmente, eles fazem algum tipo de divulgação atrelada àquela atividade que eles estão dentro da rede social. Mas essa não é, por exemplo, a realidade das apostas esportivas, do cassino, das apostas como um todo, porque diversos influenciadores de outras áreas que não têm nada a ver com a nossa atividade, que não são apostadores, que são pessoas que, muito pelo contrário, não sabem nada, divulgam esses produtos, esses jogos, e aí, sim, eles não têm nenhum tipo de preocupação social, de responsabilidade. Mas aí vai muito da pessoa, são pessoas que se permitem, digamos, anunciar





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

aquilo que eles não têm nem a preocupação de saber se vai afetar de maneira negativa ou não alguém.

Então, é mais ou menos nessa linha. E agradeço, mais uma vez, Senador Portinho, pelo convite para poder participar desta Comissão.

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Você poderia encaminhar as sugestões da Abaesep num prazo breve aí, uns 15 dias?

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Sim, eu vou organizar ali com todos os membros, trazer esse assunto à tona e, sim, a gente pode enviar um documento com algumas sugestões.

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – As contribuições da Abaesep, como pelos apostadores e consumidores, são de fundamental importância para essa CPI, para nós, legisladores. É como na reforma tributária: os únicos que não foram ouvidos foram os conselhos de contribuintes, as associações, mas aqui têm a oportunidade, pelo menos nesse tema, de vocês serem ouvidos.

Eu tinha algumas perguntas sobre ludopatia, mas eu vou deixar para aquele que lidera esse assunto aqui, com toda a legitimidade, com cuidado, com carinho com as pessoas, que é o Senador Girão, que tenho certeza de que ele vai colocar melhor do que eu.

Eu só queria concluir com uma última questão. Eu vi essa semana, no jornal Correio da Manhã, a matéria do colunista Claudio Magnavita, de 2 de setembro de 2024, Correio da Manhã, o título é o seguinte: "Apostadores buscam a Justiça do Rio para solucionar problemas [...] [de] bets". Ele diz que há pelo menos 45 processos já na Justiça só do Rio de Janeiro, Senador Girão, de apostadores que envolvem algumas casas, como Bet365, Betano, Sportingbet, AmuletoBet, 1xBet, Betfair, Blaze, Esportes da Sorte, Estrela Bet.

[...] [Nas] petições iniciais, [os] apostadores relatam bloqueio ou suspensão [...] [da sua conta] vinculada ao *site* de aposta; conta cancelada e valor aplicado não devolvido; valor de crédito indisponível para saque; saldo zerado nas plataformas [ou seja, golpe – e olha que eu estou falando de *bets* que anunciam, algumas patrocinadoras de clubes do futebol brasileiro]; manipulação de resultados de aposta, entre outros [temas]. Sem



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

obter resposta das *bets* e solução para os problemas apresentados, os apostadores buscaram [...] [na] Justiça [...] [o] fim [...] [desse] imbróglio.

Em uma das ações, o autor contou que, inicialmente, utilizava o *site* de apostas da Betano [é bom dizer o nome, da Betano] como uma brincadeira, mas seduzido com a possibilidade de ganhar bastante dinheiro e realizar alguns sonhos [e isso eles vendem muito bem na publicidade], passou a investir alto e estudar constantemente a plataforma e os jogos de aposta. Ele citou que, após meses se esforçando para vencer apostas e construir um patrimônio [imagina, a pessoa acha que vai construir um patrimônio com aposta], conseguiu acumular um valor [...] de R\$620.513 [...]. Disse que a Betano bloqueou a sua conta e o seu acesso ao dinheiro para o saque e que [...] [essa] *bet* usou, como justificativa, para a retenção do dinheiro, que as apostas feitas por ele [...] [eram] revertidas por erro de sistema ou humano. Sem conseguir arcar com [as] custas judiciais e [pior, sem conseguir] citar a parte ré, o apostador desistiu da ação que tramitava na 2ª Vara Cível de Maricá.

E aqui é um tema atual. A gente viu agora o Ministro Alexandre Moraes derrubar uma rede social por falta de representante no Brasil, Senador Girão. Agora, vejam só, a maioria das *bets* que operam no Brasil hoje não tem representante no Brasil. É seletiva mesmo a decisão do Ministro Alexandre Moraes, porque, se quiser enfrentar um problema, tem um muito maior aqui, pessoas que estão perdendo seu patrimônio e não conseguem recorrer à Justiça para uma citação de uma *bet*, porque o jogo está liberado no Brasil, sem regulamentação, até o ano que vem.

E aqui tem outros casos. Eu gostaria, por final, de saber de V. Sa. se V. Sa. conhece esses casos, se alguns apostadores já procuraram a associação brasileira de apostadores, relatando casos parecidos ou semelhantes e se a assistência jurídica a associação presta a esses apostadores, de alguma forma, ainda que como uma orientação, não necessariamente a representatividade judicial.

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Senador, este é um tema muito espinhoso, por assim dizer, porque é evidente que, ao longo destes anos todos... Eu estou pelo menos há 16 anos em contato com as apostas esportivas *online* – a legalização já faz seis anos, vai fazer agora em dezembro.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, a atividade foi se popularizando de uma forma que realmente é difícil mensurar hoje quantos milhões de apostadores existem, qual é o contencioso jurídico, quantos processos represados não existem por conta de diversos tipos de reclamações diferentes, com certeza, muitas delas ocasionadas pelo operador, que, de alguma forma, pode ter agido de maneira incorreta, outras tantas por causa do apostador que também possa desconhecer algum termo e condição, possa ter efetivamente descumprido alguma regra.

Então, essa reportagem especificamente eu não li, gostaria até depois de dar uma olhada. Mas, sem conhecer caso a caso, fica realmente difícil de poder opinar em relação a um ou outro. Mas, mais uma vez, quero acreditar – na verdade, eu tenho bastante certeza – que a partir agora do próximo ano essas relações consumeristas vão passar a ser muito mais saudáveis, essa insegurança jurídica vai sumir. Porque isso eu posso afirmar, que, ao longo desses anos todos, o apostador não tinha de fato a quem recorrer quando se via injustiçado e, por outro lado, o operador muitas vezes lida de... Bom, a gente está aqui numa CPI de manipulação de resultados justamente ocasionada por pseudoapostadores que tentavam fraudar uma casa de apostas. Então, assim, também há na outra esfera, no outro extremo, digamos, nem todo mundo é bonzinho.

Então, em linhas gerais, nesse tema difícil acho que seria essa a minha contribuição.

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – É, mas pelo Código de Defesa do Consumidor, não importa, todos são solidariamente responsáveis, inclusive as casas de aposta.

E eu quero, para concluir, deixar registrado àqueles que nos assistem e que apostam que, além de ser um jogo de azar em que você vai perder muito mais do que ganhar e enriquecer empresas fora do Brasil, que não geram um emprego aqui dentro, você ainda está num jogo de risco, porque há, só no Rio de Janeiro, 45 ações judiciais contra empresas de aposta com dificuldades, inclusive em encontrar os responsáveis.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO) – Obrigado, Senador Carlos Portinho. É insofismável que esta CPI apresenta à sociedade brasileira



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

o conteúdo de perguntas pertinentes e independentes desde o Relator Romário, até agora o Senador Portinho e, dando sequência, a palavra – também como Vice-Presidente desta CPI – ao Senador cearense aqui presente, como sempre, Eduardo Girão.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE. Para interpelar.) – Muito obrigado, Presidente, Senador Jorge Kajuru. Quero cumprimentar o nosso Relator, Senador Romário, o Senador Portinho e o Senador Nelsinho Trad. Seja muito bem-vindo aqui a essa Comissão, Sr. Rodrigo Alves, Presidente da Abaesp.

Eu... Desculpa, eu cheguei aqui no... o senhor já estava terminando a sua fala e começando já o Relator Romário a perguntar. Aliás, eu me senti muito contemplado pelas perguntas que eu ouvi aqui do Senador Romário e do Senador Portinho, que entraram no tema que me é muito caro, que é a questão da ludopatia, que é a questão da doença mental, do que a gente tem visto aí, Senador Nelsinho; uma tragédia humana sem precedentes o que está acontecendo no Brasil com essas apostas. Mas eu sei que muitas perguntas eu não vou nem fazer pro senhor aqui porque eu acho que a gente vai ter que trazer, Senador Jorge Kajuru, associações que trabalhem com essa questão de ludopatia – sabe? –, que trabalhem com esse grande problema de saúde pública que essas apostas estão trazendo para o Brasil. Nós estamos vendo a ponta do *iceberg* disso, o endividamento coletivo, nós estamos vendo aí o comércio perder, a indústria perder, tudo migrando para essas apostas, para essas apostas esportivas aí. É um vício coletivo. Vamos fazer um requerimento para a gente trazer aqui a Associação Brasileira de Psiquiatria também, vamos fazer.

Mas eu queria só entender... Essa associação... Desculpe se o senhor já falou, mas ela, Sr. Rodrigo... Eu entendi que ela não tem receita, é feita de voluntários, não é isso? É uma associação... É como se fosse um movimento, um movimento para resguardar os direitos do consumidor. É isso que eu entendi? Mais ou menos? É isso, Rodrigo? Perfeito, está balançando a cabeça. Quer falar? É isso mesmo.

Desde quando foi fundada a Abaesp?

O SR. RODRIGO ALVES (Para expor. *Por videoconferência.*) – Pois não.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Boa tarde, Senador. Eu vi que o senhor estava na tribuna anteriormente. Então, o senhor está muito atuante nestes últimos dias. Dou meus parabéns ao senhor.

A Abaesp surgiu em 2019, pós-legalização, que foi em 2018, como um movimento – até então sem saber que seria uma associação e, sim, como algo que a gente entendeu ser necessário – de apostadores. Nós já tínhamos ali, àquela altura... Eu e mais alguns tínhamos mais de dez anos que conhecíamos as apostas. Então, a gente já sabia da importância de ter o mercado regulamentado. Então, foi assim que nós nos organizamos e criamos essa associação, com recursos próprios dos associados, que continuam sendo os responsáveis por financiar os nossos custos, que são baixos, verdade seja dita, mas, por outro lado, a gente acaba não tendo recursos para fazer um estudo, por exemplo, ou para prestar algum tipo de assessoria jurídica... Nós não temos esse tipo de possibilidade justamente por sermos independentes. Não temos nenhum apoio de pessoa jurídica, nada nesse sentido.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Então, vocês são, vamos dizer assim, pessoas que curtem apostar, que gostam, como *hobby*, dessa adrenalina, dessa coisa da aposta, que fizeram essa associação e que sequer foram ouvidas com relação a essa regulamentação que houve. Eu até me surpreendi quando o senhor falou que vocês não foram ouvidos também nesse projeto. É isso? Confirma?

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Sim... Nós somos, na origem, todos apostadores que tiveram contato com as apostas como qualquer um, como qualquer consumidor. E eu acho que também, de certa forma, a gente consegue tirar um pouco do estereótipo do apostador, que também fica parecendo que é, muitas vezes, um jovem de sexo masculino que só perde... Enfim, tem tudo que é tipo, são milhões de pessoas. Então, é claro que, como associação, a gente jamais vai ser unânime, todos vão concordar com tudo que a gente diz, com o que a gente procura fazer, mas nós fizemos, por exemplo, abaixo-assinados ao longo dos anos, nós fizemos carta aberta, sempre com temas pertinentes à regulamentação...

No Governo anterior, nós tínhamos uma interlocução junto à Secap, que era o órgão da secretaria do Ministério da Economia responsável pela regulamentação. Tivemos algumas conversas. No Governo atual, nós também chegamos a ter alguma interlocução junto à Secretaria de Prêmios e Apostas antes de ter até essa nomenclatura. Então, nós tentamos. Nós buscamos,



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

nas oportunidades que nos são dadas e, claro, também em muitos painéis, muitos eventos da indústria de que nós somos convidados também a participar. Então, nossa contribuição é justamente como consumidor.

Tem um grande elefante na sala quando a gente fala de apostas esportivas, porque, assim, existe uma porcentagem pequena, mínima, mas existe, de apostadores que são lucrativos de maneira recorrente. Então, a partir do momento em que uma atividade pode vir a ser lucrativa de maneira recorrente, pode-se falar em profissionalismo, em apostador profissional. E como isso é uma realidade pequena, mas existe, muitos se utilizam desse discurso para se autopromover como apostador lucrativo, como apostador profissional. E aí, na verdade, o que querem mesmo é vender algum serviço, querem se autopromover, querem ganhar dinheiro de outra forma. Então, isso faz um pouco parte desse ambiente, porque muito se fala dos operadores, das casas de apostas, muito se fala da regulamentação, mas existem ali milhões de pessoas que estão diariamente consumindo isso de alguma forma. Então, a gente procura ser um dos vocalizadores disso tudo.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Senador Girão, só um minuto.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Claro.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Só uma curiosidade.

Sr. Rodrigo, né?

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência. Fora do microfone.*) – Isso.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ. Como Relator.) – Rodrigo, Rodrigo Alves, sobre esse tema que o Senador Portinho acabou de colocar, sobre essas denúncias de 42 pessoas do Rio de Janeiro...

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ. *Fora do microfone.*) – De 45 ações.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – ... de 45 ações, vocês têm algum tipo de... Tem alguma dessas pessoas que faz parte dessa associação? Ou vocês têm conhecimento dessas ações?

O SR. RODRIGO ALVES (Para expor. *Por videoconferência.*) – Não. Desconhecemos.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

Até digo que, assim, em 2019, 2020, quando a gente estava nos primeiros passos da regulamentação e da associação, nós tínhamos vontade de ser uma espécie de intermediário entre o apostador, a casa de apostas e os entes governamentais, que a gente pudesse efetuar uma espécie de filtro, para poder receber um pouco dessas reclamações, porque isso existe lá fora. Eu cito aqui um exemplo, o do MGA (Malta Gaming Authority), que é uma entidade licenciadora. Ela fornece autorizações para as jurisdições internacionais. Se você tem um problema com uma casa de apostas, você acessa o *site* do MGA, você preenche o formulário de reclamação, traz ali todos os dados necessários, e, a partir daí, eles estabelecem, fazem esse meio campo.

Então, nós tínhamos uma certa intenção de fazer algo nessa linha, mas, no fim, acabou se tornando somente uma ideia. E eu imagino, quero acreditar, que isso vai vir, inclusive, algo nessa linha vai vir dos entes regulatórios.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Obrigado.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – A associação são quantas pessoas mesmo, Dr. Rodrigo? Quantas?

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Ao redor de 20 hoje.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Vinte. E o universo de apostadores no Brasil... Tem alguma estatística? O senhor tem algum acesso depois dessa... Nós temos aí centenas de milhões de brasileiros, ou já chegamos a milhões, que apostam com essa proliferação?

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Salvo engano, Senador, eu vi alguma reportagem nesses últimos dias dando conta de que pelo menos 62% das pessoas já apostaram alguma vez ou já ouviram falar de apostas. Então, na mera base do palpite, a gente está falando, em termos de consumidores de apostas, o quê? Pelo menos 10% da população talvez, uns 20 milhões.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Dez por cento, 20 milhões de pessoas.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

O que me preocupa justamente é que, a cada dia... Não é coisa de brincadeira, não; é como falou aqui o Senador Portinho, e eu agradeço ao Dr. Rodrigo aqui pela colaboração dele... Desse grupo de 20 pessoas do senhor, não sei nem percentualmente, se 0,00001% de quem aposta, mas desse grupo, o senhor tem casos desse grupo... São amigos do senhor, não é? São amigos que se reúnem, que jogam pôquer, não é isso? Tem casos de... O senhor falou que tem um grupo que é profissional e que consegue até resultados, consegue até benefícios, lucros recorrentes – foi a expressão que o senhor usou, não é? Mas tem também, nesse universo pequeno aí do senhor, tem chegado notícias, como tem aos montes aqui, para a gente, todos os dias – literalmente todos os dias, e a imprensa do Brasil já descobriu, já não tem, graças a Deus, nenhum tipo de receio de publicar –, de tragédias acontecendo, inclusive de violência a partir de suicídio, de espancar pai, mãe por aposta e tudo? Nesse universo pequeno tem muita gente que tem se endividado, tem comprometido o patrimônio da família, tem se separado de esposa, de perder emprego ou não?

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Senador, existem, sim; não dentro da associação, mas nós temos proximidade com milhares de apostadores. Então, casos de endividamento, de problemas chegam constantemente para nós, não como associação, mas como pessoas, não é? Nós, dentro da sociedade e por estarmos próximos às apostas, acabamos tomando conhecimento. Então, de fato, nos preocupa, nos entristece, acaba sendo uma tragédia familiar de muitos aspectos.

Como nós não temos estrutura, digamos, para a receber algum tipo... ou para fornecer apoio... Nós não temos nada nessa linha; então, acabamos não sendo procurados diretamente por conta desses temas, não é?

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Entendi.

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Mas é claro que nós somos totalmente sensíveis e concordamos que muitos hoje estão passando dos limites, nem conhecem seus próprios limites, e, em boa parte, é pela publicidade um pouco desenfreada.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Exatamente, o senhor falou no ponto: publicidade desenfreada.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Inclusive eu recebi a informação aqui, agora, do nosso assessor, Roberto, que, Presidente Kajuru, segundo a Agência Brasil – é isso? – 25 milhões de brasileiros estão apostando – o universo é de 25 milhões; o senhor foi bem perto. Um aumento de 3 milhões por mês começou depois de 2024. Nesse ano de 2024, foi uma explosão com relação à questão da propaganda.

E, realmente, nós estamos diante de um problema – viu, Senador Portinho, o senhor falou bem aqui – que não adianta mais a gente ficar falando, mostrando; a gente tem que legislar sobre isso, porque eu não acredito, eu sinceramente... Vamos ouvir aqui do representante do Governo, mas eu não acredito que essas medidas foram suficientes, não é?

E aqui ó... Todo tempo aqui... Eu sei que não entrou em regulamentação ainda, mas ó:

"Filho soca a mãe, ao ser advertido por gastar R\$2 mil em jogos *online*";

"Viciado...". Isso aqui é no Tigrinho. "Viciado no Tigrinho [que é um problema gravíssimo também], técnico do Tribunal de Justiça vendia dados ao PCC por R\$50";

"Perdia em torno de 200 mil", diz vítima do jogo do Tigrinho;

"Apostador deixa de comprar e até comer para gastar com *bets*" – *Folha de S.Paulo (Mercado)*;

"É urgente dar fim à farra das *bets*" – essa matéria aqui é do *Estado de S. Paulo*;

"Onipresentes e de fácil acesso, casas de aposta *online* viciam e arruinam famílias. Por isso, devem ter o mesmo tratamento que cigarros e bebidas: proibição de publicidade e alta taxação".

É uma farra o que está acontecendo mesmo.

"Exército cria cartilha e adota terapia para afastar militares das *bets*".

Eu vou repetir, Relator Romário: "Exército cria cartilha e adota terapia para afastar militares das *bets*".

Aquele nosso colega – lembra-se dele? –, que foi Presidente do CSA?

Kajuru, nosso querido amigo Rafael...



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO) – Tenório.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Tenório. É suplente do Senador Renan Calheiros.

Ele fez um vídeo... Depois eu vou até pedir – porque tem relação aqui –, eu vou pedir para passar outro dia, aqui na Comissão, ele dizendo, alertando os funcionários dele... A produtividade estava indo para o espaço. O pessoal perdendo família, perdendo tudo, por causa disso, e ele alertando.

"Avanço das *bets* e endividamento freiam alta maior no consumo do Brasil" – está atrapalhando o Brasil, que é quem emprega! Está atrapalhando o Brasil!

Enfim...

Mas, Rodrigo, eu sei que você está fazendo a sua parte e espero que seja ouvido, merece. Eu acho que, mesmo sendo uma minoria, mas é uma associação e deve participar. A gente deve ouvir todo mundo, e espero que, desta vez, vocês sejam ouvidos.

Agradeço a sua participação. Tudo de bom para o senhor e para a sua família.

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Muito obrigado, Senador...

Me desculpe: posso falar?

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO) – Senador Girão.

Pode falar. (*Pausa.*)

Algum problema no áudio, querido?

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Pode falar, Rodrigo. Pode falar.

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Só queria agradecer, Senador Girão, e aqui eu vou...





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O senhor é muito cordial, só que, assim, eu preciso aproveitar esta oportunidade ímpar de participar de uma reunião dessa no Senado Federal e dizer que nós acreditamos muito na regulamentação, porque, como eu disse anteriormente, não existe o não jogo. Então, como o jogo é existente, é fundamental que regras bem construídas existam, para que aí, sim, a gente possa dizer: "Olha, esta regra não está sendo cumprida e essa empresa ou essa pessoa deve ser punida por isso ou por aquilo".

Então, nesses últimos seis anos realmente esperamos essa regulamentação com ansiedade, por assim dizer, porque é algo necessário.

E o que eu queria dizer é que a indústria do jogo, genericamente dizendo, também não é feita somente de pessoas ruins, pessoas sem caráter. Existe um número muito grande de profissionais que são exatamente isto: profissionais da indústria, que trabalham sério, de maneira responsável. Quando a gente fala de empresas enormes, que têm inclusive capital aberto... Basta ir para a Europa: você vê que a população lida bem com a questão do jogo. Aqui no Brasil, a gente ficou com tudo isso como sendo algo proibido por muito tempo; de repente, houve toda essa construção, que eu até procurei trazer, desde 2007, passando por 2018, agora 2024 e 2025 com a regulamentação – então, assim, foram aí 15, 16, 17 anos –, onde a nossa indústria foi surgindo, foi criando. E existe muita gente boa também. Tem muito apostador responsável, que trata com isso de maneira muito saudável, inclusive um ótimo ambiente para se conhecer boas pessoas, pessoas que têm isso como realmente uma atividade, um *hobby*; às vezes algo em que ele consegue ter uma lucratividade, consegue ter um complemento de renda; muitas vezes o cara só perde mesmo; tem o cara que perde demais, infelizmente; tem de tudo.

Mas o que eu queria passar de mensagem – e me permito aqui e espero que os senhores não achem ruim – é dizer que não dá para dizer que a indústria do jogo é feita somente de pessoas ruins, de empresários maléficos, ou que todo tipo de publicidade é negativo. Pelo contrário, existe muita gente boa. E é importante que isso seja observado, porque, daqui para frente, essa é uma re... *(Falha no áudio.)*... que vai permanecer e é... *(Falha no áudio.)*

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ. Como Relator.) – Sr. Rodrigo, sou eu, Romário, só para finalizar...



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – ... mas também conviva com a atividade de uma maneira saudável.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Eu queria fazer uma pergunta ao senhor – o senhor e os seus 19 amigos que fazem parte dessa associação –: qual é o objetivo maior dessa associação? Ela foi criada para quê? Qual é o fim? Representar os apostadores? (*Pausa.*)

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO) – Está sem áudio, Sr. Rodrigo. É o áudio seu.

O SR. RODRIGO ALVES (*Por videoconferência.*) – Desculpem, eu não tinha...

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO) – Pode falar, estamos ouvindo. Responda ao Relator Romário por fineza.

O SR. RODRIGO ALVES (Para expor. *Por videoconferência.*) – Senador Romário, quando a associação foi criada, nós, sim, sabíamos da importância do processo regulatório representar o consumidor, até porque a lei, quando foi criada, estabeleceu uma tributação para o apostador nos mesmos moldes da loteria. Então, todo ganho que supera dois mil, cento... Na época, era menos, era R\$1,9 mil. Então todo... Porque na loteria é assim: se você for à lotérica hoje, fizer uma aposta e ganhar, em qualquer ganho que exceda R\$1,9 mil, há uma tributação de 15%. Isso foi estabelecido lá atrás, em 2018; então, já naquele momento, a gente entendeu: "Olha, a gente precisa vocalizar essa insatisfação, essa preocupação. Essa tributação não é possível para as apostas esportivas; talvez seja para a loteria".

Então, nós sempre buscamos justamente – esse é um exemplo; como eu disse, a gente teve duas grandes bandeiras, essa foi uma delas – que a gente pudesse ter uma tributação do apostador mais razoável.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Está bom. Obrigado.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Presidente, rapidamente, aproveitando a deixa do Senador Romário, nosso Relator, eu queria fazer mais uma pergunta.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Sr. Rodrigo, esse último discurso que o senhor... A sua última fala, que é legítima – o senhor tem direito –, me deixou um pouco preocupado, porque o senhor falou "nós". O senhor falou como... Deu a entender, para mim... E eu quero lhe fazer esta pergunta diretamente: o senhor também participa dessa indústria como alguém que fatura com isso no aspecto de ter uma casa *bet*? O senhor tem alguma empresa ou está ligado a algum grupo? Porque o senhor fez uma defesa, agora há pouco, de quem está ganhando dinheiro com isso; não de apostadores, como negócio.

Eu queria entender só esse questionamento, porque, para lhe explicar aqui, eu sempre deixei clara essa minha posição internamente aqui: a gente sabe que tem muitas pessoas boas, muitas, sem dúvida nenhuma, que conseguem fazer o jogo sem se viciar, tem o seu limite. Isso a gente sabe, há pessoas da convivência da gente. A exposição que nós tivemos ultimamente, com clubes sendo patrocinados por isso, técnicos, jogadores fazendo influências, como o senhor falou, levou a problemas de saúde pública gravíssimos, está havendo... Diversas etapas da sociedade estão sendo destruídas. Então eu faço essa pergunta para o senhor, porque eu acredito que a regulamentação, eu quero deixar claro, não vai resolver, não vai resolver.

Regulamentar a morte não resolve. Isso é uma coisa, como a gente tem discutido, como o cigarro eletrônico, e temos conversado com entidades que trabalham com saúde. Então a gente pode até... Mais vidas vão ser perdidas até a hora em que a gente tiver que tomar a decisão. "Ah, mas não tem como, o cara vai levar para fora, vai apostar fora". O que é isso? Não tem tecnologia para bloquear, dificultar? "Ah, mas Portugal se deu mal. Portugal taxou demais, e o pessoal foi embora". Quantas vidas de portugueses, sem ter propaganda na televisão, foram poupadas? Eu acho que os portugueses tiveram foi sorte de ter uma taxa alta lá e todo mundo ter ido embora. Minha opinião é essa. Eu acho que o país foi protegido por um erro. "Ah, mas o cara vai apostar em empresas nacionais". O cara vai ter que dificultar para ir atrás.

Essa indústria de que o senhor falou não gera emprego. A indústria não gera emprego. Indústria que gera emprego é essa que está perdendo com o dinheiro das apostas, que está migrando, que é o comércio, que é a indústria. Já estão percebendo, graças a Deus, a tragédia.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, só para entender, o senhor defende os apostadores na sua associação, um tipo de direito do consumidor e tal, ou defende a indústria? Só para compreender. A sua fala me passou um pouco de dubiedade.

O SR. RODRIGO ALVES *(Por videoconferência.)* – Senador, agradeço a oportunidade de esclarecer isso melhor.

Existe um ecossistema todo, é uma indústria, é uma atividade, é um ramo de atividade. O apostador está num dos polos, as empresas estão no outro. No meio disso, tem todos os entes governamentais, regulatórios, existem regras. Então o que eu quero dizer é: existe isso no mundo todo. Quando eu digo de uma empresa estrangeira com capital aberto, é porque é verdade. Você pode ir na Bolsa de Valores de Londres, e vai ter lá uma empresa de apostas que tem capital aberto, você pode ser um acionista. Então é uma empresa estruturada, séria, com altos níveis de *compliance*. A regulamentação agora, por sinal, é extremamente rígida em termos financeiros, econômicos. Há toda uma vinculação com a Receita Federal, tem todo o envio de informações para a secretaria... desculpe, para o Ministério da Fazenda.

Então, é uma atividade grandiosa, justamente por movimentar tanto dinheiro, por envolver milhões de pessoas.

Agora, por exemplo, há uma expectativa de que pelo menos 15 mil vagas vão ser abertas para *call center*, para serviços de atendimento ao consumidor, por causa dessas operações.

Agora, nessa primeira lista, até o dia 20 de agosto, do Ministério da Fazenda, foram 108 empresas diferentes que solicitaram autorização, cada uma podendo explorar três marcas comerciais. Então, a gente tem potencialmente mais de 300 *sites* de apostas que vão poder estar no ar legitimamente a partir de janeiro.

Então, quando eu tomei a liberdade aqui de fazer uma defesa da indústria... Sim, faz 16 anos que eu convivo com as apostas esportivas, e eu não quero também minimizar ou dizer que não existem problemas, porque de fato existem – na verdade, a gente sente isso muito na pele –, mas o que eu quero também demonstrar, de maneira muito respeitosa, é que existem boas pessoas, que não é uma atividade propriamente ruim. E é preciso, porque eu tenho visto também diariamente notícias que trazem sempre um enfoque negativo das apostas, falando, por exemplo,





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

que o consumo diminuiu por causa das apostas esportivas, mas hoje nem sequer há números oficiais de quantas apostas se movimentam, porque essas empresas não têm ainda cadastro, a Cnae só foi criada agora.

Então, assim, é uma série de elementos que a gente busca. A gente quer, desde o início... A Abaesp sempre quis boas práticas, um bom mercado, um mercado saudável, e é por isso que a gente tem lutado insistentemente.

Então, era isso, na verdade, que eu queria poder ter demonstrado, e talvez eu tenha me feito dúbio, como o senhor mesmo disse.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO. Para interpelar.) – Bem, eu gostaria de agradecer a presença aqui do Senador Nelsinho Trad, exemplar homem público, desde o começo da reunião, e ele pediu para que não fizesse perguntas em função de os companheiros terem feito todos os questionamentos que ele gostaria.

A minha última colocação ao Sr. Rodrigo, para liberá-lo: o que o senhor acha do fato de as casas de apostas ofertarem em anúncios pequenas quantias aos apostadores como fator de estímulo? Primeira pergunta. Essa espécie de *cashback* às avessas não deveria ser proibida, na sua opinião?

O SR. RODRIGO ALVES (Para expor. *Por videoconferência.*) – Presidente Kajuru, o bônus é uma prática muito corriqueira realmente da atividade, então... Eu até poderia dizer que é tão corriqueira, que é tão normal, que faz parte do dia a dia do apostador. E tem um ponto importante, o bônus é oferecido sempre com uma contrapartida, que é o chamado *roll over*: se você ganha 100% de bônus até R\$100, esses R\$100 a mais não podem simplesmente ser sacados, vai ter condições para que esse dinheiro possa ser resgatado. Então, muito apostador iniciante acaba não conhecendo, não se atentando para essas regras, e muitas empresas dessas que também não têm muita preocupação com o seu apostador fazem questão nenhuma de deixar isso mais claro.

Então, o bônus é, sem sombra de dúvidas, um atrativo para essa empresa, para esse operador de apostas e, muitas vezes, para o apostador pode ser algo interessante, pode ser um estímulo.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

Fato é que, ao menos até onde eu tenho conhecimento dentro da regulamentação atual, foi vedada a distribuição de incentivos que exijam algum tipo de contrapartida. Então, ao que me parece, os bônus passarão a ser, não serão mais permitidos, ao menos nesse formato.

O *cashback*, acho que sim, uma espécie de plano de fidelidade, de *loyalty points*, acho que isso aí, sim, vai ser possível.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO)
– Muito obrigado, Sr. Rodrigo.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Presidente Kajuru...

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO)
– Pois não, Senador Eduardo Girão.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Essa sua pergunta, muito inteligente, agora, final, sobre o bônus...

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO)
– Obrigado.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Você sabe que a lei que a gente aprovou, com o meu voto contra e do Senador Portinho, mas ela tem lá o fim do bônus, não está previsto o bônus.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO)
– Sim.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Só que eles continuam, com esse atraso do Governo Federal de um ano.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO)
– É por isso que eu fiz a pergunta.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Com esse atraso, eles estão lavando a burra, como a gente diz lá no Nordeste, oferecendo bônus que você tem que





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

gastar no próprio *site*. Olha quantas pessoas foram viciadas graças a essa demora do Governo Federal.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO)
– Sem dúvida alguma.

Passamos agora à oitiva do Sr. Regis Dudena, a quem convido a tomar assento à mesa.
(*Pausa.*)

Eu vou aguardar, ele foi apenas ao toalete, o nosso histórico Relator Romário Souza Faria.

E aproveito para registrar aqui a presença, nesta CPI da Manipulação de Jogos de futebol e casas de apostas, de um dos melhores Deputados Federais deste país, filho de uma reserva moral histórica, hoje no colo de Deus, Eduardo Campos, que é o Deputado Federal Pedro Campos, que está aqui neste momento. Agradecemos a sua presença. (*Pausa.*)

Por favor, querido, fique à vontade. Ficará ao lado do Relator, do Senador Romário. Só peço um instante, que ele já está voltando.

Para a gente obedecer ao Regimento, começa com o Relator e depois o proponente, nos questionamentos a serem feitos – lembrando que amanhã teremos, 2h30 da tarde, mais uma reunião da CPI e confirmando que conseguimos a prorrogação até a primeira semana do mês de dezembro, através das assinaturas necessárias, em menos de 24 horas. Agradecemos aos Senadores e às Senadoras pela compreensão, em função de recesso parlamentar e de período eleitoral.

Com a palavra, então, o nosso histórico Relator de CPIs, Romário Souza Faria, para o nosso convidado, que está à disposição, o Regis.

Irmão Romário.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ. Como Relator.) – Muito bem, Presidente.

Sr. Regis, seja bem-vindo. Tenho certeza de que a sua contribuição a essa CPI será de uma relevância muito grande, principalmente pelo fato de o senhor conhecer exatamente tudo aquilo que vai ser colocado, falado e perguntado por essa CPI, por nós, Senadores. Acredito, espero



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

realmente que a gente possa ter aqui uma reunião muito propositiva, muito positiva. Mais uma vez, seja bem-vindo.

O SR. REGIS DUDENA (Para expor.) – Muito obrigado, Senador Romário. Muito obrigado, Presidente, Senador Kajuru.

Gostaria de cumprimentar aqui os Senadores presentes, Senador Eduardo Girão, Senador Carlos Portinho, Senador Trad; cumprimento também o Deputado Pedro Campos; cumprimento todos os servidores dessa Casa, a imprensa e todos mais que podem participar conosco na CPI de hoje.

O que eu gostaria de trazer inicialmente aqui, Senador Romário, é um pouco do histórico recente daquilo que o Ministério da Fazenda tem feito em relação à temática desta CPI.

Eu acho importante a gente compartilhar, neste momento, um fato histórico de que a legalização das apostas de cota fixa no Brasil se inicia em 2018, com uma medida provisória encaminhada naquele momento pelo Presidente Temer, aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional, que atribuía ao Ministério da Fazenda o dever de regulamentar esse setor. A lei de 2018 dava um período de dois anos, prorrogáveis por mais dois anos, em que o Ministério da Fazenda deveria, então, regulamentar essa lei.

O ocorrido é que durante os quatro anos que se sucederam à aprovação da lei de 2018, essa regulação não foi feita. E o que se viu nesse período foi de fato o crescimento de um setor daquilo que os estudiosos aí da regulação chamam de setor cinza, como já foi mencionado anteriormente, ou seja, um setor que era legal, mas não regulado, e que se desenvolveu de uma forma não exatamente controlada.

Já em 2023, então, o Governo tomou a decisão de melhorar essa lei de 2018. Então, o Governo mandou uma medida provisória, em meados do ano passado, melhorando aquela lei que tratava especificamente de apostas de cota fixa para eventos esportivos. Essa medida provisória que foi enviada me parece que melhora bastante o arcabouço legal, a lei que trata propriamente... Essa medida provisória, juntamente com outro projeto de lei, tramitou também igualmente nas duas Casas do Congresso Nacional. Ele foi alterado e tornou-se uma nova lei, aprovada então em dezembro do ano passado, em que se amplia o escopo saindo apenas das





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

apostas esportivas, o principal escopo aqui dessa CPI – mas não só –, para os chamados jogos *online*.

Essa lei, então, foi aprovada em dezembro do ano passado, dando novamente ao Ministério da Fazenda competência regulatória para esse setor. O que então o Ministério da Fazenda fez, o que o Presidente da República fez foi criar, dentro do Ministério da Fazenda, uma secretaria específica para isso, a Secretaria de Prêmios e Apostas, que eu aqui represento. Ela foi criada então em janeiro deste ano, e a partir de janeiro, essa secretaria começou a se constituir e começou a criar muitos normativos, muitas regras para que esse setor venha a funcionar.

O que essa lei de 2023 fala? Essa lei de 2023 atribui ao Ministério da Fazenda esse dever regulatório, dando-lhe um prazo de adequação dizendo: "Esse prazo de adequação não pode ser inferior a seis meses", esse é o prazo que consta na lei aprovada pelo Congresso. O que o Ministério da Fazenda, o que a secretaria tem feito nesse período, então? Foi criada uma agenda regulatória, nós estipulamos 11 temas de muita relevância para o funcionamento desse setor, a maioria temas aqui já visitados na fala dos Srs. Senadores, para colocar de fato regras para esse setor, que vem funcionando desde 2018 sem as devidas regras.

Esse período transacional, período de adequação, de transição me parece relevante, Senadores, me parece, porque pela complexidade do setor – e eu convido os Senadores e as Senadoras a visitarem as nossas portarias que foram editadas –, nós tivemos que enfrentar diversos temas, temas como por exemplo da complexidade sistêmica do funcionamento, garantindo que os sistemas ofertados por essa Casa fossem sistemas corretos; nós tivemos que visitar o *discrímen*, para separar o que é jogo do que é fraude; nós tivemos que criar uma lei, uma norma, uma portaria nossa para fazer essa diferenciação. Houve uma portaria para combate à lavagem de dinheiro. Houve uma portaria impondo requisitos para essas empresas atuarem no Brasil, ou seja, empresas que precisarão ser constituídas no Brasil, com dirigentes no Brasil, se utilizando única e exclusivamente dos meios de pagamento autorizados a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Nós tivemos uma portaria específica tratando de meios de pagamento. Nós tivemos uma portaria que me parece ser das mais relevantes aqui para o nosso tema, que é a portaria de jogo responsável: a portaria que traz regras para a proteção daquelas pessoas que querem se utilizar desse serviço – que o Congresso Nacional, inclusive, reconheceu como serviço público –, que querem se utilizar desse serviço para entretenimento. Nós impusemos a todos





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

aqueles agentes que quiserem vir atuar no Brasil, impusemos regras específicas para conhecer os seus apostadores, para monitorar os seus apostadores, para impor alertas nos casos de abuso dos jogos, para impor restrições de tempo e para, no limite, criar bloqueios para esses apostadores. Então, essas portarias todas nos foram muito relevantes, me parece, para separar o que, de fato, é, dentro de um contexto de ilegalidade, tendo em vista a aprovação pelo Congresso Nacional, aquilo que é possível de se fazer de melhor com esse setor. Além disso, nós abrimos, então, a possibilidade dos pedidos de autorização, e aqui tivemos, também, como já foi dito, uma procura bastante significativa de 113 pedidos de autorização para virem atuar no Brasil, ou seja, nós elevamos bastante o sarrafo aqui, como se diz informalmente, da regulação no Brasil, e, ainda assim, grupos se dispuseram a peticionar e a tentar atuar neste Brasil.

O que eu acho bastante relevante compartilhar aqui, também, no ambiente desta CPI? A leitura que eu faço nos últimos quatro meses em que eu estou à frente da Secretaria de Prêmios e Apostas é que muitos desses problemas, Senador Girão, decorrem, sobretudo, do mau uso por grupos criminosos da atividade aposta de cota fixa. O que a gente vislumbra é que muitas das atividades que levam, sim, hoje, a problemas de saúde, que levam a problemas de endividamento têm muito mais associação com grupos criminosos que se utilizam deste setor para comissão de fraudes, para simplesmente enganar pessoas que acham que estão apostando, mas, na verdade, estão entrando lá num *site* fantasma e simplesmente mandando o seu dinheiro para fora do país. E esses grupos, esses, sim, plenamente inescrupulosos, não têm problema de deixar uma pessoa se endividar ao extremo, não têm problema de deixar uma pessoa com problemas psicológicos tão graves que levam a situações mais drásticas, como essas que, infelizmente, tiveram que ser relatadas aqui pelo Senador.

Além disso, então, a autorização, me parece, a regulação e o processo de autorização são capazes, primeiramente, de separar o joio do trigo. Então, me parece muito fundamental neste momento e, também, para isso me parece importante, Senador Portinho, eu entendo a preocupação de V. Exa. sobre aquilo que pode ser visto socialmente como uma mora, uma demora do poder público em fazer essa regulação. O fato é que o grau de complexidade e chamar todas essas empresas para fazer um processo de autorização, infelizmente, toma tempo. Se é verdade que na lei de 2018 foram dados dois períodos sequenciais de dois anos e nada foi feito, eu imagino que, olhando agora para, entrando em setembro, saber que nós conseguimos editar





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

dez portarias temáticas, conseguimos abrir um processo de autorização, conseguimos receber 113 pedidos de autorização...

Compartilho aqui com esta Comissão: se a gente for pegar cada um dos pedidos de autorização, são cerca de cem documentos... Cada uma das empresas nos apresenta cem documentos, onde constam origem de capital, origem dos acionistas, origem dos dirigentes, que terão que ser domiciliados no Brasil – também é um tema já visitado aqui na fala dos Srs. Senadores. Desses cem documentos, por cada uma das 113, multiplicando muito rapidamente, a gente passa de 10 mil documentos, que a hercúlea equipe de servidores da secretaria, que são cerca de 60 pessoas entre terceirizados, estagiários e propriamente servidores, nós temos cerca de 10 mil documentos para avaliar, para conseguir dizer quais são essas empresas que serão autorizadas ou não.

Então, me parece importante entender que, se é verdade que seria desejável que essa regulação tivesse nascido junto com o processo de legalização, é verdade também que a secretaria tem feito um esforço bastante significativo para cumprir essa agenda regulatória, para apresentar todas as portarias, para cumprir os prazos que nós mesmos nos impusemos. Então, eram essas 11 temáticas que foram editadas em dez portarias, e nos impusemos um prazo até julho deste ano. E muitos agentes achavam que não conseguiríamos. Por fim, conseguimos editar todas essas portarias, e agora temos todos esses pedidos de autorização que estão na mesa. Isso me parece bastante relevante.

Por fim, só mais dois temas. Um tema que me parece também ser de bastante e grande interesse para esta CPI: nós temos temáticas específicas de prevenção à manipulação de resultados de eventos esportivos nas nossas portarias, inclusive por conta de um dever legal também, obrigando...

(Soa a campainha.)

O SR. REGIS DUDENA – ... obrigando as casas de aposta a se associarem a organizações de integração... de integridade – perdão –, obrigando a que sejam comunicados de eventos de suspeitas de manipulação de resultado. E nós já temos hoje estabelecido um fluxo com o Ministério do Esporte e com a Polícia Federal para todos esses casos, que por enquanto ainda não





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

foram muitos, mas dos poucos casos que nos chegaram de manipulação de resultados as autoridades foram ainda notificadas.

Por fim, o último tema só que eu gostaria de falar, ainda em relação a essa questão da adequação, desse período de adequação de um ano: se é verdade que tudo aquilo que está na lei, especificamente em relação ao setor de apostas, e aquilo que está nos nossos atos infralegais, ou seja, nas portarias editadas pela secretaria, isso tudo tem, sim, um período de adequação, que se encerra agora, dia 31 de dezembro, e, a partir do 1º de janeiro, isso tudo passa a vigor em sua integridade, também é verdade que a legislação previamente existente é válida e sempre foi válida e continua sendo válida. Então, casos, por exemplo, de fraude, sempre foram fraude e continuam sendo fraude, e as autoridades têm que atuar nesses casos de fraude. Casos de lavagem de dinheiro eram crime, continuam sendo crime e continuarão sendo crime, então igualmente as autoridades podem atuar nesse tema.

E o último tema: um tema que nos é bastante caro, que é a participação de criança e adolescente. A gente também tem muita clareza de que lá, no Estatuto da Criança e do Adolescente, nós temos restrições já para que o engajamento, para que a exploração, para dizer melhor, de criança e adolescente, seja proibida dessa atividade, seja diretamente, seja indiretamente, na própria publicidade.

Então, a gente entende, Relator Romário, que a gente tem feito um esforço bastante grande para trazer essa atividade que existe, que foi legalizada e carecia de uma atenção especial do Estado brasileiro.

E o Ministério da Fazenda tem feito bastantes esforços para fazer com que essa regulação de fato separe aquilo que é fraude, aquilo que é exploração, aquilo que pode trazer patologias mais graves para a saúde mental e superendividamento das pessoas; e garantir que a aposta seja aquilo que ela é: um meio de entretenimento em que ninguém, praticamente, ganha dinheiro, ninguém tem como meio de vida, ninguém vai ficar melhor por apostar. É simplesmente uma escolha que o Congresso Nacional permitiu aos cidadãos brasileiros, de poder divertir-se ou não por meio desse setor. O nosso papel é regular e fazer com que isso seja feito da melhor forma possível.

Agradeço por essa fala inicial.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Muito bem, Secretário Regis Dudena.

Eu vou aqui primeiro contextualizar, depois eu entro nas perguntas. E, para não ficar dizendo "Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda", eu vou dizer sempre "SPA".

O SR. REGIS DUDENA (*Fora do microfone.*) – Excelente.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Então, vamos lá.

Desde a edição da Lei 14.790, de 29 de dezembro de 2023, por este Congresso, temos acompanhado os esforços da SPA para editar, no âmbito federal, as regulamentações pertinentes à exploração *online* da modalidade lotérica de quota fixa. Conforme calendário divulgado pela SPA, as licenças federais requeridas até o passado, até o dia 20/08/24, seriam processadas até o dia 01/01/2025. No nosso entendimento, o SPA, no caso, o Ministério da Fazenda, garantiu uma previsibilidade acerca do calendário regulatório federal com essa iniciativa. Porém, infelizmente, muitas *bets offshore* têm interpretado esse prazo administrativo para o processamento de pedidos de licença como autorização para seguirem operando à margem de qualquer legalidade e sem recolhimento de tributos ou formalização no país.

A primeira pergunta é a seguinte, Sr. Regis: até 31/12/2024, quando a União começará a credenciar as *bets*, será permitido às *bets offshore* operar no Brasil sem necessidade de autorização prévia, conforme estabelecido pela lei e pelas regulamentações da própria SPA?

O SR. REGIS DUDENA – Relator Romário, as autorizações começaram a ser processadas; então, a gente começou a receber essas autorizações em maio e estamos avaliando esses 114 já pedidos de autorização. O que a lei determina é que haja um período de adequação e que a secretaria, como órgão regulador, não possa cobrar o cumprimento, estritamente, da regulação setorial. Não estamos falando aqui das demais leis, como a Lei de Lavagem de Dinheiro, o ECA, mas da lei, especificamente, do setor de apostas. E a regulação do setor de apostas só começa a ser cobrada, efetivamente, a partir do dia 1º de janeiro, isso por um cumprimento da determinação legal e por um entendimento da necessidade desse período, justamente para encerrar a regulação, fazer com que o setor se adeque à regulação, para que peçam as autorizações e a gente consiga processar. Seria de muita dificuldade não haver uma... interrupção





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

abrupta, que me parece que é algo que os legisladores não quiseram, em cobrar essas autorizações antes mesmo de a gente conseguir encerrar o processamento desses diversos pedidos de autorização.

Então, objetivamente, respondendo à sua pergunta, Relator, não, a gente não vai cobrar autorizações até o dia 31 de dezembro. A partir do dia 1º de janeiro de 2025 é que elas começam a ser exigíveis.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – A Lei nº 14.709, de 2023, estabelece vários mecanismos de controle para a exploração de serviços lotéricos, devido aos riscos e aos grandes volumes de recursos movimentados.

A SPA está acompanhando as operações das *bets offshore* no Brasil, especialmente em relação ao risco de crimes como lavagem de dinheiro e evasão de dívidas? Quais medidas tem adotado e os resultados?

O SR. REGIS DUDENA – Aqui, Senador, de novo, o nosso papel como regulador é de identificar essas demandas legais, identificar essas necessidades, criar essa regulamentação e começar a cobrar fazendo monitoramento de fiscalização e processo sancionador a partir do dia 1º de janeiro. O que nós temos feito neste momento é buscar entender no detalhe cada uma dessas demandas, cada uma dessas chamadas externalidades negativas, como os economistas gostam de falar, para atacá-las mediante regulamentação e estarmos preparados para, a partir do dia 1º de janeiro, fazer, aí, sim, um controle muito mais acirrado.

Agora, especificamente em relação aos temas como lavagem de dinheiro, trazido pelo Senador, esse tema já é um tema que, quando de conhecimento, tem que ser identificado e tem que ser reportado às autoridades competentes, sobretudo ao Ministério Público e à Polícia Federal, no caso desse crime.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Então, vocês já estão agindo já há algum tempo, não vão esperar o dia 1º de janeiro?

O SR. REGIS DUDENA – Não. O que nós estamos, sobretudo, fazendo, Senador, é criando regras específicas do setor e nos preparando para começar a aplicar essas regras específicas do setor a partir do 1º de janeiro. A secretaria, por exemplo, não tem competência para tratar do





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

crime de lavagem de dinheiro, há autoridades competentes para tratar do crime de lavagem de dinheiro. E, quando nos chegam informações, nós reportamos, como, por exemplo, também os casos de manipulação de resultados; todos os casos que nos chegam, por não ser de competência do Ministério da Fazenda, especificamente da Secretaria de Prêmios e Apostas, nós reportamos, ao mesmo tempo, ao Ministério do Esporte e à Polícia Federal. Nós já constituímos dois canais diretos com a Polícia Federal, com o grupo especializado que está tratando do tema manipulação de resultados esportivos, e com o Ministério da Fazenda, que é o órgão competente, por meio da Lei do Esporte, para fazer o controle do tema.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Sobre o §1º do art. 9º da Lei 14.790, de 2023, que diz: "O Ministério da Fazenda estabelecerá condições e prazos, não inferiores a 6 (seis) meses, para a adequação das pessoas jurídicas que estiverem em atividade às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas em regulamentação específica", qual a interpretação da SPA e, no caso, do Ministério Público em relação a isso?

O SR. REGIS DUDENA – A interpretação que nós fazemos é que esse é justamente o dispositivo que nos demanda um período de adequação não inferior a seis meses, e é neste período que criamos os regulamentos, estamos avaliando os pedidos de autorização, para que, então, a plenitude da vigência, tanto da lei quanto da regulamentação infralegal, ou seja, das nossas portarias, passe a vigorar. Esse é o dispositivo que nos dá esse comando legal de um período de adequação que entendemos ser necessário até dia 31 de dezembro deste ano.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Nesse período de isenção adicional para que as *bets offshore* continuem operando no Brasil, continuam, então, sem pagar imposto?

O SR. REGIS DUDENA – Essa interpretação... Em decorrência da nossa interpretação, sim.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – O art. 9º da Lei nº 14.790 permite que as *bets offshore* operem no Brasil sem qualquer tipo de supervisão pelos órgãos competentes. Quais medidas de controle têm sido adotadas para prevenir práticas ilegais? Quais são os mecanismos de controle atualmente existentes para evitar fraudes nas apostas e crimes financeiros?



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. REGIS DUDENA – Esses mecanismos todos, Relator, constam das nossas portarias específicas, que, como eu disse, passam a vigorar a partir do dia 1º de janeiro. Então, nós temos, por exemplo, uma portaria que trata de prevenção à lavagem de dinheiro. Essa portaria traz um rol de atividades, ou seja, um grupo de atividades que devem disparar alertas para as próprias casas de apostas, que são aqueles agentes primários que têm contato com as transações financeiras.

Essa portaria traz um rol de atividades, ou seja, um grupo de atividades que devem disparar alertas para as próprias casas de apostas, que são aqueles agentes primários que têm contato com as transações financeiras. Eles são obrigados a reportar ao Coaf e a reportar ao próprio regulador, ou seja, à SPA. Então, especificamente em relação ao combate à lavagem de dinheiro, nós temos essa interação, esse dever do operador de monitorar um rol específico de atividades que são alertas, que foram validados inclusive pelo Coaf, que foram validados pela Enccla e construídos junto com o Banco Central do Brasil, para fazer com que os agentes operadores sejam os primeiros controladores no caso de combate à lavagem de dinheiro.

Nos casos de fraude, aquilo que nós estamos fazendo... De novo, a primeira coisa que me parece mais relevante vai ser separar quem são as autorizadas de quem não são as autorizadas. Então, a população brasileira, por exemplo, por uma medida que é a obrigação de que todas as autorizadas se utilizem da extensão do domínio na internet bet.br, e somente via domínio bet.br, isso vai fazer com que os apostadores, ao entrarem no *site* de aposta, de saída, eles já saibam se eles estão numa empresa autorizada ou não. Em estando numa empresa autorizada, nós temos diversos mecanismos para garantir que essa empresa está sendo monitorada por nós e não vai participar, não vai coadunar seja com fraudes, seja com lavagem de dinheiro ou com manipulação de resultados.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Então, a Receita Federal solicitou à SPA os dados das 113 empresas que solicitaram licença para a exploração de aposta de quota fixa no Brasil até o dia 22... 24.

O SR. REGIS DUDENA – Desculpa, Senador. Perdão...



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – A Receita Federal solicitou à SPA os dados das 113 empresas que solicitaram licença para a exploração de aposta de quota fixa do Brasil até 20/08/24?

O SR. REGIS DUDENA – Na verdade, nós recebemos esses dados, nós estamos avaliando cada um desses 13...

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Nós, SPA?

O SR. REGIS DUDENA – Nós, SPA. Nós, SPA. E a partir do momento em que...

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Não, mas a pergunta é se a Receita solicitou a vocês.

O SR. REGIS DUDENA – Não. Essa solicitação não nos chegou, até porque o processo de autorização ainda está em curso. Então, a atividade dessas empresas, em regra, só começa a partir de 1º de janeiro, porque essas empresas estão sendo constituídas conforme a legislação brasileira, cumprindo todas aquelas portarias e as determinações da secretaria e passarão a operar só quando autorizadas, a partir de 1º de janeiro.

Aqui existe, enfim, uma separação que talvez seja importante termos em mente, que é a diferença entre o grupo econômico de que uma empresa participa e a empresa constituída no Brasil. Então, a empresa específica que está atuando no Brasil, normalmente, foi constituída para operar conforme a legislação e conforme a regulamentação. E essa empresa é a que vai ser monitorada, vai ser fiscalizada e é essa empresa que nós teremos que forçar para garantir a melhor prestação possível desse serviço.

O SR. CARLOS PORTINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ. Pela ordem.) – Senador Romário, desculpe interrompê-lo. É só porque eu vou pedir licença. Eu tenho que ir até o Plenário como Líder do PL nesse momento. Eu vou tentar voltar a tempo. E, se por acaso eu não conseguir, as minhas perguntas são consultivas, eu vou pedir para a CPI encaminhar, se não houver nenhuma objeção, ao ministério para que seja respondido. Eu vou tentar voltar a tempo.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE. Pela ordem.) – Presidente, a mesma coisa...



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO)
– Solicitação absolutamente aceita.

O SR. EDUARDO GIRÃO (Bloco Parlamentar Vanguarda/NOVO - CE) – Eu vou ter que sair também, como Líder do Novo. Começou o Plenário e vou deixar, fazer a mesma consignação, caso não consiga voltar.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO)
– Nenhum problema.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Então... Sr. Regis, então, assim, não houve o cruzamento dessas informações com a investigação em andamento pela Polícia Federal em relatório elaborado pelo Coaf? Não?

O SR. REGIS DUDENA – Não, ainda não nos foi pedida essa informação, Senador. Então, não posso dizer se houve de alguma forma. O que é possível é: esses dados nós tomamos o cuidado de serem dados públicos. Todos os 114 pedidos de autorização estão disponíveis ao público, mediante o nosso sistema, o Sigap. Então qualquer pessoa que entrar no sistema tem acesso a qual é a empresa e qual é o CNPJ dessa empresa. Então, eventualmente, outros órgãos de controle podem ter acessado e podem se utilizar dessa informação pública gerada.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Qual a posição da SPA em relação a essa concorrência não muito leal das *bets offshore* para quem já tem tentado atuar de forma regular e séria, pagando impostos, considerando que diversos estados e unidades da Federação, como, por exemplo, o meu estado de Rio de Janeiro, Paraná, Paraíba, têm licenças já expedidas para essas atuações?

O SR. REGIS DUDENA – Aqui, Senador, o que eu acho que é importante: o cuidado que o Congresso Nacional teve em determinar na legislação que a autorização para atuar em âmbito nacional é exclusiva do Ministério da Fazenda. Então todas aquelas empresas que quiserem atuar nacionalmente têm que atender aquilo que determina a legislação federal, aquilo que determinam as portarias do Ministério da Fazenda, que é o órgão regulador do setor.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

A legislação também permite que, em paralelo a isso, no âmbito dos estados, dentro da sua territorialidade, os estados possam ofertar também as apostas de cota fixa. O que é importante é que aqui o legislador tomou o cuidado de fazer essa circunscrição da territorialidade do estado onde essas autorizações estaduais possam ser dadas, mas também tomou cuidado de proibir, por exemplo, que uma casa de aposta que queira atuar em mais de um estado não tenha uma autorização nacional.

Aqui, obviamente, me parece – aí dizendo também a partir da minha formação como advogado – que decorre do modelo federativo brasileiro de termos competências que são típicas da União e competências típicas do estado. Como em âmbito nacional a lei determina esse período de adequação, não me parece propriamente uma concorrência desleal ou algo que o valha, mas, sim, que para atuação em âmbito nacional existe uma única forma, cumprindo a lei federal, cumprindo as portarias do Ministério da Fazenda. A lei federal determina um período de transição a ser regulado pelo Ministério da Fazenda. Por conta desse contexto todo que apresentei mais cedo, nos pareceu necessário que esse período de transição se estendesse até 31 de dezembro. Estamos cumprindo todo o cronograma e a partir do dia 1º de janeiro estaremos em plena atividade com o setor regulado.

Então, na verdade, aqui existem atividades em paralelo que não se misturam. Quem atua dentro de um estado da Federação com uma autorização estadual tem que respeitar a legislação federal e a regulamentação específica daquele estado. E para atuar em âmbito nacional precisa igualmente respeitar a legislação federal e respeitar as portarias do Ministério da Fazenda que dão esse período de transição.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – A Loterj – no caso lá do Rio de Janeiro, por exemplo – foi a primeira a regulamentar, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Lei 13.756, de 28... 2028 – de 2028, é, desculpa. Atualmente, há diversas empresas credenciadas que operam de forma regulada, pagando impostos e seguindo todas as normas relativas ao jogo responsável, *compliance* e tributação. Essa atividade regular é a principal fonte de recursos para os programas sociais do Estado do Rio de Janeiro. A cada R\$1 arrecadado pelo Rio, a União arrecada R\$8 em tributos federais como PIS-Cofins, CSLL e IRPJ, enfim, sobre essas atividades.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O que a SPA tem feito para fortalecer a posição dos estados, especificamente do Rio, no caso da Loterj, no regime de ampla concorrência previsto pela lei? Quais as ações que a SPA tem tomado para apoiar a atividade de fiscalização da Loterj e de outras loterias estaduais contra as *bets offshore* que operam de forma irregular?

O SR. REGIS DUDENA – Senador, aqui, a competência do Ministério da Fazenda é uma competência para a regulamentação da loteria em aplicação nacional. Então, o que nos cabe é a aplicação da lei, o que nos cabe é a atividade normativa para aplicação em âmbito nacional, ou seja, para todos aqueles prestadores de serviço que tiverem interesse em prestar serviço nacionalmente. Esse é o nosso papel, essa é a nossa competência. Dentro de cada um dos estados da Federação, se no âmbito infranacional os estados quiserem dispor de loterias por meio direto ou indireto, como a lei assim permite, é de competência dos estados, por meio das suas autoridades estaduais, tomar as suas decisões. O que é importante é cumprir a lei federal e cumprir a Constituição. E é este o cuidado que o Ministério da Fazenda tem defendido: que nós temos um modelo federativo em que uma competência da União não pode ser invadida por competências estaduais, assim como as competências estaduais não podem ser invadidas pela atividade da União.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Desde a decisão do TRF1, que determinou à Anatel impedir o acesso via internet do Estado do Rio de Janeiro a *sites de bets offshore* sem licença, a Loterj tem enfrentado uma série de desafios jurídicos contra empresas que continuam a ofertar produtos lotéricos de forma irregular no Estado do Rio de Janeiro. Essas empresas argumentam que podem operar no Rio até dia 1º/01/2025, sem qualquer tipo de autorização estatal, sem recolhimento de tributos ou sem respeitar a legislação de defesa do consumidor, baseando-se na interpretação da SPA sobre o art. 9º da Lei 14.790, de 2023. A União tem se manifestado voluntariamente nos processos em defesa das *bets offshore*, sustentando que haveria um período de graça para a exploração lotérica não autorizada por *sites* fora do país, sem recolhimento de tributos. Esse entendimento que tem repercutido judicialmente é fruto de uma opinião da SPA transmitida à AGU?

O SR. REGIS DUDENA – Só um pequeno ajuste, se me permite, Relator. Em momento algum, a SPA se manifesta em favor de qualquer empresa. O que nós nos manifestamos é sobre a interpretação de uma lei aprovada pelo Congresso Nacional que fala sobre a necessidade de





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

um período de adequação. O que nós temos defendido também em juízo e que tem sido acolhido pelo Judiciário é que esse período de graça deve ser respeitado em todo o país. Uma vez que o legislador, em âmbito nacional, na sua competência privativa, de acordo com o art. 22 da Constituição, determinou esse período de graça, atribuindo ao Ministério da Fazenda identificar a necessidade desse período de adequação, durante esse período de adequação, não há que se falar na exigibilidade da autorização. Essa interpretação foi, sim, chancelada.

Na verdade, nenhuma manifestação pública da União se dá diretamente pela Secretaria de Prêmios e Apostas. Nós simplesmente somos ouvidos para compor a posição da União. Nós informamos isso primeiramente à nossa Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que compartilha com a Advocacia-Geral da União; e, passando por esses dois crivos jurídicos bastante relevantes, juntamos ao processo o entendimento de que o Congresso Nacional determinou um período de adequação necessário para a normatização, para as autorizações, e, a partir desse período de adequação, sim, poderão se exigir as autorizações para a atuação no país.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Só uma última pergunta desse contexto que eu li. A Loterj, no entendimento do senhor, segue as regras, segue as leis que são determinadas?

O SR. REGIS DUDENA – Senador, assim, não me parece que é o meu papel julgar se uma autarquia estadual segue ou não as regras. Me parece que há órgãos de controle suficientes, inclusive o Judiciário, que, se for necessário, vai se manifestar sobre o tema.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Uma outra pergunta.

Depois, eu gostaria de saber se o senhor poderia me mandar por escrito todas essas perguntas, todas as respostas que o senhor está dando.

Muito obrigado.

Esta CPI tem se debruçado sobre uma enorme quantidade de casas de manipulação de apostas esportivas que estão sendo investigadas em diversos estados. O problema pode ser agravar com o forte crescimento do mercado, que tem projeção de chegar a 130 bilhões em 2025. Quais ações estão sendo planejadas pela secretaria e quais estruturas estarão implantadas até 1º de janeiro para combater a manipulação desses resultados das apostas esportivas?



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. REGIS DUDENA – Aqui nós temos duas dimensões, Senador. Na nossa competência, o que nós precisamos é determinar que as casas de apostas sejam a primeira defensora, ou seja, determinar, mediante regulação, que elas monitorem essas atividades – elas próprias. Num segundo momento, inclusive por cumprimento da legislação aprovada também pelo Congresso Nacional, determinar que essas casas de apostas se associem a organizações nacionais e internacionais de combate à manipulação de resultados e nos reportem eventuais casos de suspeita. Ato contínuo, também é importante lembrar que a competência, por meio do que dispõe a Lei Geral do Esporte, é do Ministério do Esporte também de acompanhar. E recentemente foi criada também uma secretaria que trabalhará, no âmbito das competências do Ministério do Esporte, a atividade das apostas no país. Também, como eu disse anteriormente, nós temos linhas diretas com a Polícia Federal no combate a essa atividade.

Então, impor esses deveres aos agentes apostadores, trazer organizações internacionais que trabalham com o combate à manipulação de resultados – e nós já temos três organizações internacionais com as quais estamos firmando acordo, que são organizações autônomas que monitoram essas atividades e nos geram alertas em tempo real de possibilidades de identificação de manipulação de resultado –, então, isso tudo a gente tem feito para receber essas informações e, obviamente, para coibir que essa atividade de manipulação se desenvolva no país.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Segundo levantamento, 80% das pessoas que apostam têm dívidas e 2% do orçamento doméstico das classes C, D e E estão comprometidos com apostas. O presidente da CVM disse esta semana que a mesa do brasileiro está esvaziando e que muitos estão confundindo apostas com investimento e não entretenimento. O Governo está atento a tudo isso?

Essa demora na regulamentação tem tornado a questão ainda mais difícil de ser controlada por estar inserida em uma pasta econômica. A Secretaria de Apostas monitora essa migração de recursos da economia real que gera empregos e renda para um setor que pouco contribuiu para a economia produtiva?

O SR. REGIS DUDENA – Eu o saúdo, Senador.

O SR. ROGÉRIO CARVALHO (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - SE) – Tudo bem?





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO) – Senador Rogério Carvalho, do Sergipe, uma das vozes mais respeitadas deste Congresso Nacional, chega aqui também, à nossa CPI da manipulação de jogos de futebol e de apostas. Eu o enxerguei até com os meus óculos *matrix*. (Risos.)

O SR. REGIS DUDENA – Senador, sim, nós temos acompanhado praticamente todos esses estudos que surgem, esses números que surgem. O que a gente percebe são basicamente duas coisas, como tentei colocar também na minha fala inicial.

Grande parte dos problemas associados a esses volumes financeiros está muito mais associado com o tema fraude e lavagem de dinheiro do que o tema aposta propriamente dito. Esse dimensionamento... E aí um dos últimos estudos que foram publicados e que tem repercutido na mídia também de um banco de grande porte nacional dá conta de que pode ser que cheguemos, sim, a cerca de R\$20 bilhões da atividade de aposta, mas ele conclui que isso não afeta outros setores da economia, que isso parece não afetar.

Não nos parece, novamente, que esse é um tema sobre o qual podemos já opinar. O que nós sabemos é que, com a regulamentação, nós vamos conseguir apartar aquilo que é fraude, nós conseguiremos trazer a aposta para o controle e conseguiremos monitorar. Nós receberemos, por meio do nosso sistema, diariamente as informações de aposta.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Só uma curiosidade: hoje nada disso ainda é possível? Isso vai começar a partir do dia 1º de janeiro?

O SR. REGIS DUDENA – Isso.

O que nós temos feito também, o que foi feito também foi criar um sistema, que é o Sigap (Sistema de Gestão de Apostas), que vai receber essas informações diariamente dessas casas de aposta, que também é algo que requereu esse tempo de adequação. É um sistema desenvolvido caseiramente, digamos assim, pelo Estado brasileiro, por meio do Serpro, mas que tem feito o seu trabalho com bastante empenho e bastante esmero.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Nós teremos um sistema em que receberemos todas essas informações e, a partir do dia 1º de janeiro, nós saberemos exatamente o tamanho desse problema. Se é verdade que gostaríamos de saber isso lá desde 2018, é verdade, mas o que estamos conseguindo fazer, nesse período em que nos foi dado, é preparar os normativos, preparar essas autorizações, preparar o sistema para que, a partir do dia 1º de janeiro, o Estado brasileiro tenha pleno controle dessa atividade no país.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Sr. Secretário, apenas em seis meses deste ano 25 milhões de brasileiros e brasileiras passaram a fazer aposta no Brasil, chegando a um total de quase 50 milhões. Boa parte desses novos usuários foram atraídos por celebridades e influenciadores, muitos deles vendendo a ideia de prosperidade e riqueza. A regulamentação da publicidade parece algo essencial, portanto, para esclarecer e evitar o abuso, especialmente, vinculado à manipulação. Será certamente o grande desafio do Governo desse controle. A secretaria está preparada e tem meios para evitar a publicidade enganosa e danosa? Como controlar essas verdadeiras avalanches, sobretudo nas redes?

O SR. REGIS DUDENA – Estamos tanto preparados quanto já estamos agindo nesse sentido. Aqui, novamente, a legislação nos dá uma permissão que me parece bastante relevante, que é: a partir do dia 1º de janeiro todas as empresas que não tiverem autorização já são proibidas de fazer publicidade, e aqui inclusive patrocínios de atividades esportivas. Então, a partir do dia 1º de janeiro, o Ministério da Fazenda, como órgão regulador nacional do tema, poderá notificar as empresas para proibir tanto a publicidade das empresas quanto proibir que partícipes, ou seja, que *influencers*, que os chamados afiliados, possam falar sobre empresas não autorizadas.

Mas, além disso, a gente tem uma segunda atividade, que é dentro do ambiente regulado. Então, a primeira coisa é proibir aquelas que não são autorizadas, que são empresas ilegais, que vão estar atuando ilegalmente, contrárias à legislação brasileira. A segunda é determinar que as empresas que quiserem atuar conforme a regulação tenham, sim, restrições nas suas atividades de publicidade.

Então, nós já temos um normativo que nos antecedeu, que é o normativo aqui já mencionado anteriormente, que é o Anexo X do Conar, que tem força meramente autorregulatória, e não necessariamente jurídico-vinculante.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Mas na nossa portaria nós determinamos, por exemplo, que as casas de apostas não possam falar que a aposta gera dinheiro, que aposta deixa as pessoas ricas, que aposta é meio de investimento, que aposta deixa a gente mais bonito, que aposta deixa a gente mais *sexy* – se é que me permitem. Isso tudo já está na nossa portaria.

Então, nós temos um regramento de publicidade, que traz restrições de publicidade para essas empresas. E, obviamente, isso já era proibido por conta do ECA, mas a gente reforça a proibição de participação de criança e adolescente também. Isso já está garantido.

Além disso, como meio de fazer se cumprir, nós já estamos em contato, por exemplo, com as grandes plataformas que fazem divulgação na internet, para proibir publicidade e para derrubar perfis e anúncios de *influencers*, de redes sociais que venham a fazer seja propaganda de empresas não autorizadas, seja propagandas ilegais de empresas autorizadas.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Quantos funcionários o senhor tem hoje na secretaria? Acha que é suficiente para fiscalizar e controlar esse setor, que cresceu tanto e com tantas externalidades na economia e na integridade do esporte?

O SR. REGIS DUDENA – Entre servidores, terceirizados e estagiários, nós somos 66 pessoas.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Na secretaria?

O SR. REGIS DUDENA – Na Secretaria de Prêmios e Apostas.

Me parece, Senador, que seria desejável sermos uma secretaria maior, dado o tamanho do desafio, mas, se é verdade que há restrições e a gente tem que entender essas restrições, a gente tenta compensar isso de outras formas. Por exemplo, pelo uso da tecnologia.

Então, o desenvolvimento desse sistema Sigap vai nos ajudar bastante a monitorar uma atividade que é uma atividade eminentemente digital.

Então, termos um sistema que seja capaz de identificação de pontos de alerta, e, só a partir desses pontos de alerta, a gente partir, efetivamente, para o engajamento de pessoas parece um caminho para suprir, eventualmente, a necessidade que teríamos de uma maior quantidade.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

Há previsão, na totalidade de servidores a serem engajados na secretaria, de chegarmos a 102 pessoas ainda este ano. Ainda assim me parece um quantitativo relativamente diminuto, mas, em sendo o que temos, será usado da melhor forma e mais eficiente possível.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Presidente, irmão Kajuru, estou bastante contemplado aqui com as respostas do nosso convidado, Secretário Regis Dudena.

Muito obrigado pela sua participação.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO) – Eu penso, irmão Romário Souza Faria...

Pois não.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Só para finalizar: como eu falei, vou mandar para o senhor tanto as que eu já fiz, como as outras que eu não fiz, para o senhor me responder por escrito, por favor. Pode ser?

O SR. REGIS DUDENA – Ótimo.

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO) – Da mesma forma, as dos Senadores Carlos Portinho e Eduardo Girão e as minhas também, pois não?

Mas eu creio que a sociedade esportiva brasileira acaba de ter, rigorosamente, um *show*, no bom sentido, do que é saber ser Relator, ter independência, fazer perguntas completas, necessárias, que o Relator Romário fez. Eu creio que nem um jornalista com muita experiência poderia fazer de forma tão robusta esses questionamentos, todos bem esclarecidos pelo senhor, evidentemente...

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Muito bem, inclusive.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO) – Concorde, Romário?

O SR. ROMÁRIO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RJ) – Perfeito.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO)
– Fico feliz que o Relator concorda comigo.

E, como Presidente da CPI, última informação importante: eu estive com o eficiente Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, por duas horas. Ele chegou a comentar com o senhor da campanha de que ele não abre mão, nacional, fortíssima, para reduzir a questão viciante de pessoas que estão tendo prejuízos abissais financeiramente, não só individualmente como familiarmente? Ele já o colocou a par disso? Porque ele disse: "Kajuru, essa notícia, você pode dá-la na CPI em primeira mão".

O SR. REGIS DUDENA (Para expor.) – Senador, eu agradeço imensamente me rememorar desse tema. Sim, é uma demanda direta do Ministro, e a nossa assessoria de comunicação já está trabalhando nos primeiros passos dessa campanha. E a intenção é, sim, ampliar essa campanha para que, ainda esse ano, a população entenda efetivamente o significado de o que é apostar: que apostar é um mero entretenimento e que tendencialmente as pessoas vão perder dinheiro com isso. E, se isso for uma escolha consciente e livre da pessoa, que ela possa escolher. Mas é importante, sim, o Ministério da Fazenda já avançar nisso, e é, sim, uma demanda do chefe, do Ministro Haddad, que a gente avance nessa comunicação, para que as pessoas recebam essa informação de forma organizada já nesse ano.

E, a partir do ano que vem, também consta da nossa normativa, da nossa portaria, a obrigação para que as próprias casas de apostas participem dessas campanhas, auxiliando o poder público a divulgar essa mensagem de conscientização àqueles que queiram apostar.

Então, sim, nós estamos engajados, e essa campanha está sendo preparada para ser colocada na rua.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Kajuru. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSB - GO)
– Perfeito.

Sr. Regis Dudena, muitíssimo obrigado pela sua presença. O senhor colaborou em muito, e sei que continuará à nossa disposição caso haja necessidade.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Eu gostaria de agradecer a todos os amigos e amigas Senadoras presentes nesta reunião, Nelsinho Trad, do começo ao fim aqui – esse é o nosso sul-mato-grossense –; agradecer também à minha equipe de gabinete, com a Carol da Luz, a Luma Paschoalato, o Roberto Gonçalves; do gabinete do Senador e Relator Romário, craques como ele, Wester, Flavio e Vicente; do gabinete do Senador Girão, Chico e Roberto, outros craques; da Liderança do meu histórico Partido Socialista Brasileiro, de 80 anos, o PSB, a Olga, o Santi e o Carlos, outros eficientes; do gabinete do Senador Portinho, a eficiente Fran Vieira, sempre aqui conosco; e agradecer aos Advogados do Senado, Dr. Octavio, Dr. Marcelo Cheli, Dra. Bárbara Rodrigues; aos Consultores do Senado, Luciano, Tiago Ivo e Vinícius; aos servidores – sem eles, nada disso aconteceria nesta CPI, até pela colaboração com a minha visão de todos eles –, o Secretário da Comissão, que é o Marcelo Lopes, o Gabriel Udelsmann, o Henrique Cândido; aos Policiais do Senado, o Gabriel Dias, o Daniel Mascarenhas, a Karolinne Laissa, o Itamar, querido amigo, e o Braga.

E quero deixar claro aqui que tanto o Romário, Relator, como eu, Presidente, ficamos muito satisfeitos por uma reunião realizada na semana passada, no Ministério Público, aqui no Distrito Federal, onde também o Procurador-Geral fez questão de estar apresentando a nós novidades, informações gravíssimas e providências que já estão sendo tomadas, como inclusive decretação de prisões e convocações urgentes, via coercitiva, àqueles que estão se negando a comparecer em nossa CPI, caso de jogador da Seleção Brasileira, entre eles, Paquetá.

Nada havendo para concluir nesta reunião, declaro-a encerrada.

Deus e saúde a todas e todos na pátria amada.

(Iniciada às 15 horas e 03 minutos, a reunião é encerrada às 17 horas e 22 minutos.)



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

ATA DA 3ª REUNIÃO DA COMISSÃO DE JURISTAS RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO DE LEI DO PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL DA 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª LEGISLATURA, REALIZADA EM 22 DE AGOSTO DE 2024, QUINTA-FEIRA, NO SENADO FEDERAL, ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3.

Às nove horas e doze minutos do dia vinte e dois de agosto de dois mil e vinte e quatro, no Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3, sob a Presidência do Subprocurador-Geral da República Antônio Augusto B. de Aras, reúne-se a Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil, com a presença dos senhores Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, Edilson Vitorelli, Luiz Alberto Gurgel de Faria, Alberto Bastos Balazeiro, Aluísio Mendes, Lilian Maciel, Susana Henriques da Costa, Sérgio Armanelli Gisbson, Antonio Nabor Areias Bulhões, Benedito Cerezzo Pereira Filho, José Bernardo de Assis Júnior, Juliana Cordeiro de Faria, Márcio Carvalho Faria, Roberto P. Campos Gouveia Filho, Newton Pereira Ramos Neto, Ademar Borges de Sousas Filho e Matheus Casimiro Gomes Serafim. Havendo número regimental, a reunião é aberta. A presidência submete à Comissão a dispensa da leitura e aprovação da ata da reunião anterior, que é aprovada. Passa-se à apreciação da pauta que divide-se em duas partes: 1ª Parte - Deliberativa. ITEM EXTRAPAUTA 1 - Requerimento Nº 2, de 2024 que: "Requer a realização de audiência pública com os convidados que especifica." Autoria: CJPRESTR. Resultado: Aprovado. 2ª Parte - 1ª Audiência Pública. Finalidade: Audiência Pública para apresentação e debate de sugestões ao anteprojeto de lei do Processo Estrutural no Brasil. Participantes: Sr. Fredie Didier Jr., Professor e advogado; Sr. Hermes Zaneti Jr., Professor; Sra. Gisele Goes, Professora da UFPA; Sr. Gustavo Osna, Professor; Sra. Cíntia Menezes Brunetta, Juíza Federal da JFCE; Sra. Mariana Barbosa Cirne, Procuradora-Chefe da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente (AGU); Sr. Leopoldo Mameluque, Desembargador Coordenador da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça de Minas Gerais; Sr. Leonardo Silva Nunes, Professor da UFOP; Sr. Jordão Violin, Professor da PUC/PR; Sr. Antonio do Passo Cabral, Professor; e Sr. Alexandre Freitas Câmara, Professor. Resultado: Audiência Pública realizada. Nada mais havendo a tratar, encerra-se a reunião às doze horas e dois minutos. Após aprovação, a presente Ata será assinada pelo Senhor Presidente e publicada no Diário do Senado Federal, juntamente com a íntegra das notas taquigráficas.

Subprocurador-Geral da República Augusto Aras
Presidente da CJPRESTR





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Bom dia a todas e a todos os membros da Comissão de Juristas do Senado, integrantes deste grande anteprojeto destinado à elaboração da lei do processo estrutural brasileiro. Bom dia a todos que vêm como auxiliares, membros ouvintes, colaboradores e hoje especialmente à sociedade civil, que vem se manifestar, vem dar sua contribuição para que nós consigamos ter o pluralismo político que a Constituição assegura, com a participação de toda a sociedade no processo legislativo e nos seus atos primevos que esta Comissão representa, a Comissão para a elaboração do anteprojeto.

Com essa saudação, eu os cumprimento: o Vice-Presidente, Ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas; o eminente Relator presente; também a nossa secretária aqui dos trabalhos; os servidores; e todos que acompanham este evento.

Havendo número regimental, declaro aberta a 3ª Reunião da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto da lei do processo estrutural no Brasil, criada por ato do Presidente do Senado Federal, o Senador Rodrigo Pacheco, através do Ato do Presidente nº 3, de 2024, destinada a apresentar, no prazo de 180 dias, este anteprojeto que buscamos realizar aqui.

A presente reunião destina-se à deliberação de requerimento e à realização da primeira audiência pública do Colegiado.

Na abertura dos nossos trabalhos, tomo a liberdade de fazer um breve registro. Informo aos senhores e às senhoras que o período de envio de sugestões da sociedade civil foi encerrado no dia 5 de agosto. Tivemos mais de 40 contribuições, que seguramente irão auxiliar os nossos trabalhos, especialmente o trabalho do eminente Relator. Gostaria, portanto, de agradecer a todos aqueles que enviaram as sugestões e também noticiar que, para nossa agradável surpresa, entre maio e esta data, tivemos um lançamento editorial inimaginável na história do Brasil, quase uma centena de obras dedicadas ao estudo do processo estrutural, a revelar o interesse de toda a sociedade por esse tema tão candente e tão necessário para um Brasil que, no seu desenvolvimento econômico-social sustentável, exige uma legislação atualizada, contemporânea e capaz de atender a necessidade de tantas situações difíceis – eu diria até trágicas –, como a do Rio Grande do Sul.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, feita essa observação, vamos dar sequência.

Passamos à segunda parte da reunião.

Já temos quórum para deliberação.

Então, para cumprir o Regimento, conforme acordado na reunião anterior, temos de apreciar um requerimento contendo os convidados para a audiência pública que não estavam previstos no requerimento original e que foram sugeridos tanto durante a segunda reunião quanto após a respectiva realização.

Assim, passamos à deliberação daquele requerimento.

1ª PARTE

EXTRAPAUTA

ITEM 1

Requerimento nº 2, de 2024

Requer a realização de audiência pública com os convidados que especifica.

Autoria: CJPRESTR - Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil

Os nomes que foram *a posteriori* acrescentados foram o da Dra. Maria Carolina Silveira Beraldo, Promotora de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais; o do Dr. Alexandre Sikinowski, Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul; o da Dra. Luciana Losada, Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; o do Dr. Humberto Dalla, Desembargador e Professor Titular da Uerj; o do Dr. André Roque, advogado e Professor Adjunto da Uerj; o do Dr. Gláucio Ferreira Gonçalves, Juiz Federal e Professor da UFMG; o do Dr. Érico Andrade, advogado e Professor da UFMG; o da Dra. Mônica Silveira Vieira, Juíza de Direito; o do Dr. Caio Marinho, Presidente da Associação dos Juízes Federais (Ajufe).

Esses nomes vieram após aquela sessão e nós deliberamos, à época, aqui, na primeira reunião, que seria nesta, a terceira, que colocaríamos para decisão do Colegiado.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Alguma objeção? (*Pausa.*)

Não havendo, declaro, então, aprovado.

Antes de iniciarmos, gostaria de fazer alguns outros esclarecimentos.

Solicito às senhoras e aos senhores presentes no plenário que, ao fazerem uso da palavra, o façam um por um, de cada vez, após esta Presidência concedê-la, e que o pronunciamento seja feito pelo microfone, para registro da transmissão da TV Senado e da taquigrafia.

Esse procedimento é muito importante para que os debates sejam fielmente registrados, integrem os *Anais do Senado* no que toca a esse trabalho.

Temos autoridades aqui de altíssimo nível não só do ponto de vista acadêmico e técnico, mas também ocupantes dos mais altos cargos do Judiciário, do Ministério Público, da advocacia e da academia, o que nos honra muito e nos atribui muitas responsabilidades pela confiança que o Senado Federal nos confere.

Aos membros que nos acompanham remotamente e desejam se manifestar solicito que usem o mecanismo do pedido de fala no próprio aplicativo, por meio do recurso "levantar a mão", aquela mãozinha amarela, a fim de que a Secretaria da Comissão faça a localização, a averiguação dos interessados.

Devido ao grande número de especialistas que serão ouvidos nas audiências, dividiremos os convidados em dois blocos. Cada bloco terá dez minutos para fazer a respectiva explanação e alternaremos entre os convidados que se encontram presencialmente no recinto e aqueles que participarão virtualmente. Ao final de cada bloco, o Relator e os demais membros poderão fazer considerações ou questionamentos aos convidados que usaram da palavra. Cada membro terá até três minutos para isso, limitado a três membros por vez. Em seguida, chamaremos o segundo bloco de convidados e a mesma dinâmica se repetirá.

Devido ao espaço limitado que temos na mesa, informo que, no momento da fala, o especialista será convidado a tomar assento na mesa para fazer a exposição. Após isso,





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

pedimos a gentileza de deixar o assento livre para que o próximo convidado possa fazer a sua própria exposição.

Feitos esses esclarecimentos, passamos, então, à audiência propriamente dita.

Abrindo o trabalho, convido o Prof. Fredie Didier Jr. a fazer a sua exposição em até dez minutos. O convidado participará de forma remota.

Com a palavra, o Prof. Fredie Didier Jr., a quem de logo agradeço a participação nestes trabalhos.

O SR. FREDIE DIDIER JR. *(Por videoconferência.)* – Muito bom dia! Muito bom dia!

É uma grande honra para mim estar no Senado, ajudando o Brasil a elaborar esse anteprojeto de lei.

Quero saudar e parabenizar o Presidente Rodrigo Pacheco pela ideia e pela criação da Comissão composta por gigantes do direito brasileiro, muitos dos quais meus amigos estão na mesa. O Prof. Augusto Aras é meu amigo de 30 anos de amizade – vê-lo presidindo para mim é uma enorme satisfação –; meu amigo Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, Ministro do STJ, amigo também de longa data; Vitorelli, meu queridíssimo amigo, como Relator; membros da Comissão aí presentes, inclusive um primo meu, o Prof. Roberto Campos Gouveia Filho. Enfim, a Comissão é excelente, muito boa, e muito obrigado pelo convite e a honra de poder ajudar. Eu serei muito objetivo na minha exposição.

O tema todos sabem que é do meu mais profundo interesse; estudo e escrevo a respeito dele há muito tempo e queria trazer quatro sugestões bem objetivas.

A primeira é que esse projeto de lei tem que ser bem curto, a lei tem que ser extremamente curta. Não se trata de uma lei para resolver os problemas estruturais do Brasil, até porque não haveria lei possível para fazer isso. A lei é para regular o processo estrutural, ou seja, os processos que têm por objeto algum tipo de problema estrutural. Então, porventura, com os influxos políticos e os interesses, haverá muitos que vão tentar buscar, nesse anteprojeto, resolver os problemas estruturais do Brasil. Aí o projeto tende a abordar demais, ficar muito volumoso e não vai conseguir mudar. Então, é preciso focar na





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

disciplina, no processo estrutural, e não dar solução a cada um dos inúmeros problemas estruturais do Brasil. Então ela tem que ser bem simples.

A segunda sugestão é que essa lei, vindo a ser editada em um tempo em que o direito processual brasileiro está bastante evoluído, bastante avançado, tem de incorporar, ora como o pressuposto, ora como menção expressa, todo o conjunto de ferramentas que o nosso direito processual já possui, que serve e tem servido para os processos estruturais que tramitam no Brasil. Atualmente, há muitos processos estruturais no Brasil. Então, é uma lei que tem que não só dialogar expressamente com institutos sobre cooperação judiciária nacional, flexibilização procedimental, negócios processuais, ampla consensualidade, papel do CNJ, atipicidade das medidas executivas, distribuição dinâmica do ônus da prova... Tudo isso o nosso sistema já tem, já possui, são ferramentas importantíssimas, fundamentais para o processo estrutural brasileiro.

Então, é muito importante que essa lei não retroceda, que ela não dê passo para trás, que ela não piore o que já existe. Ela tem que avançar, a partir do que já temos. Essas ferramentas todas já existem. É avançar.

O terceiro ponto, a terceira sugestão minha, e já conversei até com alguns membros da Comissão, é que me parece absolutamente indispensável que a lei deixe claros quais são os objetos do processo estrutural, ou seja, aquilo que cabe ao juiz fazer no processo estrutural, porque há muita coisa que o juiz tem que fazer no processo estrutural. Daí a sua complexidade e por que estamos aqui discutindo a elaboração de um anteprojeto de lei para isso.

E isso não é muito claro. A lei brasileira é inexistente, no particular, e a própria doutrina não é muito clara a respeito do assunto. Então, parece-me que é muito importante a lei definir as funções, o papel, o objeto do processo estrutural. Por quê? Porque, uma vez definido o objeto do processo estrutural, poder-se-á criar regime jurídico adequado para cada objeto, para cada atuação do juiz.

Um exemplo: no processo estrutural, o juiz, necessariamente e no mínimo, tem que definir, reconhecer o problema estrutural e definir os seus contornos. Portanto, há uma atuação de reconhecimento, de certificação do processo estrutural, e é preciso toda uma





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

instrução para isso, uma análise disso, uma decisão certificadora disso, com limites. Então, é preciso ter uma decisão de certificação do problema estrutural e uma instrução para certificar o problema estrutural, e há regras para isso. E, depois de certificado o problema estrutural, é preciso promover a reestruturação, que é a fase mais difícil. E a fase de reestruturação é uma fase – e a gente pode chamar de execução, em sentido amplo – que vai exigir uma série de regras próprias.

Então, se a lei identifica bem, por exemplo, essas duas funções, ao lado de outras tantas que certamente há e que serão percebidas, identificadas as funções, as regras correlatas a cada uma delas tendem a ser mais claras e mais precisas. Isso me parece o ponto mais importante desse projeto. Se esse projeto conseguir apresentar isso com clareza, ele avançará muito em relação ao que temos.

E a quarta e última sugestão que eu faço é a seguinte: a gente tem solução de problema estrutural não só no Judiciário, a gente tem solução de problema estrutural em outras portas da Justiça brasileira, como, por exemplo, agências reguladoras, tribunais administrativos, Tribunal de Contas...

É claro que essa lei não pode – e nem deveria, se perderia muito – regular esse problema em cada uma dessas portas, mas vale muito prever um dispositivo, na parte final do projeto, que diga que essa lei serve como um paradigma para a condução de processos administrativos estruturais, processos estruturais de controle... E eu acho importante que a lei, que o projeto traga essa distinção entre atuação administrativa e atuação de controle, porque é uma distinção que a Lindb fez, a Lindb de 2018, e é importante que a gente mantenha isso, para evitar dúvidas. Então, que essa lei sirva como paradigma, como diretriz para os processos estruturais administrativos, estruturais de controle e também para a celebração de acordos estruturais, porque há – evidentemente todos sabem – possibilidade de se resolverem problemas estruturais por acordo. E, na elaboração dos acordos estruturais, é preciso observar direitinho se certamente essa lei vai trazer isso.

Então, essas são as minhas sugestões bem objetivas, observando o tempo que me foi dado.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

Fico à disposição de todos para poder esclarecer essas minhas ideias.

Muito obrigado, Presidente Prof. Augusto Aras, meu amigo.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Muito obrigado, Prof. Fredie Didier, nosso ilustre processualista brasileiro e baiano. Agradeço a colaboração de V. Exa.

Convido a Sra. Procuradora-Chefe da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente da Advocacia-Geral da União, Profa. Mariana Barbosa Cirne, por favor, a tomar assento à mesa e fazer a sua exposição por até dez minutos.

Seja bem-vinda!

A SRA. MARIANA BARBOSA CIRNE – Bom dia.

Eu queria agradecer, inicialmente, em nome do Ministro Jorge Messias, a oportunidade de contribuir com esse projeto. Eu venho, nesta oportunidade, cumprimentar o Presidente, o ex-Ministro e sempre Procurador Aras. Eu também gostaria de cumprimentar o Prof. Vitorelli, que é uma referência nessa área.

Eu queria falar um pouquinho a respeito das estruturais levando em consideração o contexto ambiental, afinal de contas quase todos os temas com que eu trabalho são estruturais. Então, é uma oportunidade muito rica de falar um pouco como isso tem acontecido na prática, porque as estruturais já estão acontecendo, e a gente tem, na Advocacia-Geral da União, uma atuação bem enfática e uma vivência sobre isso. E eu acredito que é uma excelente oportunidade do Congresso para que a gente tenha uma legislação que dê algumas balizas e algumas seguranças nesse processo.

Então, eu queria passar...

Bem, você pode passar para mim? (*Pausa.*)

Eu fiz um roteiro. Vou falar um pouquinho sobre litigância climática, porque as ações são consideradas ações estruturais, tanto no mundo como no Brasil, e falar que nós da Advocacia-Geral da União temos trabalhado nessa litigância; vou falar um pouco das chamadas duas ações estruturais mais importantes de ambiental: as queimadas da Amazônia e do Pantanal e o estado de coisas inconstitucionais, em ambiental; e das





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

ações estruturais que envolvem povos indígenas. E, no fim, com base nesses exemplos, eu quero falar, então, das minhas propostas com relação a alguns riscos que a gente tem visto dessa atuação real envolvendo esses processos. Então, essa é a nossa ideia aqui e o nosso roteiro.

Pode passar.

Além da Advocacia-Geral da União e desse cargo novo que foi criado, a Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente é um órgão transversal do gabinete do AGU, porque ele entende que meio ambiente acontece de maneira transversal, não só no Poder Executivo, como no Judiciário e no Legislativo. Nós temos feito articulações e temos conversado com as diversas casas para construir uma administração mais transparente, mais sustentável, mais afeta à pauta climática.

Além dessa atuação profissional como advogada pública, eu também sou Professora titular do IDP e tenho um grupo de pesquisa que fala de separação de Poderes, que discute as ações estruturais e que tem dois eixos: um de separação de Poderes e um outro eixo sobre defesa climática. Então, eu devo dizer que eu estou muito feliz de estar participando desta oportunidade nessas duas funções.

Pode passar.

Bem, quando a gente fala da litigância climática no mundo, esse é um fenômeno que já está acontecendo. Nos Estados Unidos, então, a gente tem um monitoramento do Sabin, da Columbia University, que é muito importante, e o Brasil estava ainda na quinta colocação entre os litígios climáticos, que a gente entende que a pauta climática tem problemas de inserção dos direitos humanos, dessa inclusão da pauta em âmbito local, então a gente tem buscado o Judiciário para colocar esse tema dentro da agenda do dia, já que clima é um tema a longo prazo e não necessariamente as pessoas que estão vão conseguir trabalhar.

Então, essa é uma ideia que tem crescido bastante no âmbito internacional.

Pode passar.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

E, aqui no Brasil, a gente tem um crescimento exponencial a partir de 2018, 2019. O pessoal da PUC do Rio de Janeiro tem uma pesquisa, que é o Juma, que faz a Plataforma de Litigância Climática, e aqui também tem uma ideia de que o principal instrumento que é utilizado são as ações civis públicas, e eu queria chamar a atenção sobre isso.

Por exemplo: nós temos, agora, algumas ambições... Nós somos conhecidos como um país muito ambicioso, em termos climáticos. A gente teve mudança sobre isso, mas hoje eu tenho ações estruturais discutindo as metas climáticas do Brasil no Amazonas, no Paraná, e eu tenho uma outra em São Paulo e eu tenho uma outra no Supremo.

Então, na prática, a gente tem que tentar responder ao mesmo objeto, em vários lugares, em várias ações, o que torna, às vezes, muito complexa a nossa atuação.

Pode passar?

Então, levando em consideração esses dois conceitos, o do Sabin e o do Juma, a gente também tem passado do polo passivo para o polo ativo. Então, nós, da Advocacia e na atuação também profissional, queremos que esses direitos fundamentais sejam concretizados e que o Estado, de fato, preste o melhor serviço.

A gente teve uma propositura de uma ação contra o maior desmatador da Amazônia. Essa ação, de 292 milhões, não só foi deferida, como a gente agora tem um projeto de sumidouro sendo construído com uma política pública para a redução das emissões. Então, a gente está trabalhando também na construção desse processos.

Pode passar?

E, dentro dessa ideia de que a litigância climática é uma coisa importante...

Próximo.

A gente tem feito acordo com os litigantes climáticos. A juventude que propôs uma discussão envolvendo a questão das pedaladas climáticas do Brasil, nós não só reconhecemos o pedido, como incluímos a juventude na nova construção.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, o Governo Federal concorda com a litigância climática, acha interessante, mas a gente tem alguns pontos de preocupação, e esses são os pontos que a gente queria aqui endossar.

Pode passar?

Especialmente no Supremo Tribunal Federal, a gente tem uma série de ações em andamento, e nós fizemos uma série de medidas, tanto com relação a um recorte temporal da gestão passada para a nova, mas a gente tem uma preocupação com a definição de um tempo a respeito das ações estruturais. Por quê?

Vamos passar.

Porque a gente tem o Pacote Verde, que é muito famoso, todo mundo conhece, que são as ações que foram propostas no Supremo. As duas primeiras são as chamadas do Estado de Coisas Inconstitucionais, que ainda estão em discussão, mas algumas delas, como o Fundo Amazônia, GLO e omissões, a gente conseguiu eventualmente diligenciar e dar uma resposta.

Próximo.

Mas algumas delas, que não estavam no Pacote Verde, entraram, que são as omissões com relação a queimadas no Pantanal e na Amazônia, e a gente tem, hoje, dois acórdãos que estão para cumprimento nosso, e a gente tem uma preocupação de como é que a gente vai conseguir, eventualmente, fazer a contento e trabalhar dessa forma.

Pode passar?

Então, levando em consideração um pouco da visão do Poder Executivo, a gente conseguiu reduzir desmatamento, a gente conseguiu fazer o reconhecimento da constitucionalização desse movimento, mas eu tenho uma preocupação grande de como é que a gente consegue fazer com que essa engrenagens do Poder Executivo, do Poder Judiciário e da relação com o Legislativo funcionem bem. Por quê? Porque, cada vez que tem uma demanda judicial para eu abrir um crédito extraordinário ou para eu contratar tantos servidores, eu preciso fazer uma concertação. Eu tenho um arcabouço fiscal, eu tenho uma série de medidas aqui e eu tenho um impacto legislativo também com reações.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, a gente fala que, no Poder Executivo, não tem sido fácil a nossa vida, no dia a dia, nessa discussão das estruturais – isso é importante.

Pode passar.

Especificamente nessas ações, a gente tem: não reconhecer o Estado, mas eu tenho complementações para a normalidade constitucional; o tempo não foi suficiente; e há a necessidade de um orçamento e de uma abertura de crédito extraordinário. E aí eu tenho uma discussão a respeito de se eu posso eventualmente amarrar os orçamentos futuros do meio ambiente e como eu consigo. E por isso que é tão interessante a gente conversar aqui com o Congresso, porque o orçamento é um tema que é feito em conjunção entre... E a gente cumpre decisão judicial. Eu falo isto para os meus clientes: a gente está cumprindo a decisão judicial, mas como...

Pode passar.

E aí eu tenho um eixo de uma série de planos – plano Prevfogo, plano Pantanal, plano informativo –, e a gente tem que construir esses planos dentro do Governo Federal, além dos planos do Poder Executivo.

Próximo.

E cada uma dessas ações tem um ministro específico.

Pode passar.

E eu tenho as ações estruturais indígenas. Eu tenho a ADPF 709, que é a famosa ação envolvendo a questão da pandemia com os povos indígenas; e a ADPF 991, que é dos indígenas isolados e de recente contato. São duas ações estruturais, cada uma dessas ações tem um relator específico, e a gente tem feito o trâmite dessas ações.

Pode passar.

Vamos falar, então, dos riscos.

Passa para mim, pode botar os quatro.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Quais são os nossos principais riscos e contribuições? Multiplicidade de instâncias decisórias, câmbio de objeto, imprevisibilidade do término de ação e monitoramento das medidas. Como o Sr. Fredie Didier falou, eu acho que tem que ser minimalista, mas a gente precisava tentar endereçar esses problemas.

Pode passar.

O caso ianomâmi pode mostrar um pouco do tamanho da nossa dificuldade aqui. Eu tenho duas ações estruturais que determinam planos para serem implementados. Eu tenho um plano de desintrusão ianomâmi, que é gigantesco.

(Soa a campanha.)

A SRA. MARIANA BARBOSA CIRNE – Para ter uma ideia do tamanho desse plano, ele envolve 28 ministérios.

Além desse, eu tenho um plano para índios isolados, que é a 991, que é outro plano; eu tenho mais quatro ACPs, e cada uma delas me pede um plano com outros magistrados; e eu tenho a Corte Interamericana de Direitos Humanos pedindo mais outro plano. Aí eu apresento um plano só, e todo mundo fica bravo com a gente, falando: "Mas por que você não vai cumprir o que eu estou mandando?". Então, eu tenho tido condenações sucessivas nas diversas esferas, e isso tem sido muito complicado para a gente.

Próximo.

Com relação aos objetos, a gente tem uma sensação que é muito difícil, que é a seguinte: a desintrusão de sete terras; depois um plano de aperfeiçoamento da saúde humana; depois uma outra terra, que não era uma dessas sete primeiras – ela entra –, lembrando que ianomâmi é do tamanho de Portugal; poder de polícia depois; e depois a discussão sobre contaminação de mercúrio. Então, do Poder Executivo, se a gente não tiver uma definição de objeto, sempre se vão construindo novas propostas.

Próximo.

Estou quase terminando.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

Essa questão do término é importante. Nas ações de litigância climática, quase todas elas não têm um término definido, poucas foram as que terminaram, e, eventualmente, até com o trânsito julgado, a gente tem tido novas rodadas de mediação para cumprir a decisão. E esse é um problema. Se a gente não tiver um dispositivo concreto dizendo que a gente precisa fazer de maneira clara, talvez um acórdão de 837 páginas não nos ajude a dizer o que eu tenho que fazer. E isso é uma dificuldade gigantesca para a gente entender qual é o comando a ser seguido.

Próximo, para a gente fechar.

E a questão do monitoramento. Esse é um ponto muito importante. Se por acaso o monitoramento for feito só pelo magistrado ou se vai ser pelo magistrado e por um núcleo de apoio – magistrado, núcleo de apoio, CNJ, Corte Interamericana, Desembargadores e juízes –, o monitoramento para a gente é impossível. Então, por quê?

Porque cada uma das pessoas entende uma coisa diferente a respeito da decisão.

Eu cumpro, acho que estou cumprindo, mas aí um acha que eu cumpri, o outro acha que eu não cumpri... Então, é muito importante que a gente tenha uma limitação para efeito de fechamento desse processo, porque, na conjuntura, e da forma como a gente está trabalhando agora, é muito importante que a gente consiga cravar, mesmo que seja um projeto de lei curto, delimitações e parâmetros para isso.

Pode passar.

E, com isso – o meu *e-mail* está aqui –, agradeço a oportunidade.

Tenho discutido muito ações estruturais. Acredito na efetivação dos direitos fundamentais e acho que demandas como clima, meio ambiente e povos indígenas demandam respostas complexas, mas a gente precisa ter um pouco mais de clareza sobre o objeto, bem como a definição de tempo dessas ações e de como a gente vai, depois, monitorar, para garantir que todos ganhem, como Estado democrático de direito.

Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Dra. Mariana Cirne.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Agradecemos a participação da Advocacia-Geral da União, com a presença de V. Exa., pela delegação do Ministro da AGU de tamanho encargo e importância a V. Exa.

Muito obrigado.

Convido, agora, a participar, aqui ao nosso lado, na mesa, remotamente, o Prof. Antonio do Passo Cabral, para a sua exposição, por 10 minutos.

O SR. ANTONIO DO PASSO CABRAL (*Por videoconferência.*) – Bom dia a todos e todas.

Queria saudar o Presidente, ex-Procurador da República, Prof. Augusto Aras; o Vice-Presidente e Ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas; o Relator, Prof. Edilson Vitorelli e todos os colegas da Comissão.

Realmente, como foi dito anteriormente aqui, é uma Comissão feita de gigantes, de pessoas extremamente capacitadas.

Fico muito feliz e parabeno o Senado Federal por ter escolhido os colegas para essa participação tão importante num projeto de lei que se anuncia revolucionário e numa área carente de regulamentação.

Como o meu tempo é curto, queria, também, muito objetivamente, como os colegas que me precederam, sugerir talvez dois, certamente dois, mas talvez três pontos que eu acho que são carentes de regulamentação e que mereceriam a atenção da Comissão.

O primeiro ponto, parece-me muito importante que seja abordado nesse projeto de lei, é atentar para as formas de participação no processo estrutural. Talvez, não só no processo estrutural, mas também no processo estrutural. E, nos processos coletivos em geral, a participação dos interessados tem sido problemática, especialmente em casos que envolvem muitas vezes controle de políticas públicas, situações complexas, a merecer a participação da sociedade civil, e em casos em que muitas vezes há necessidade de que o juiz se valha de profissionais, de técnicos e, às vezes até de órgãos públicos, da área técnica, como o Iphan, o Ibama, o Ibram, as agências reguladoras, etc., que devem ser trazidos para esse debate. Parece-me que a gente tem que avançar nas





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

formas de participação processual, para além daquelas clássicas formas que a gente vê, desde o Direito romano, de litisconsórcio e intervenção de terceiros.

Hoje, a gente já tem regulação no Código de Processo Civil, da figura do *amicus curiae*. Nós já temos uma base normativa, já herdamos, talvez até do processo administrativo, boas experiências em torno das audiências públicas.

Então, imagino que *amicus curiae* e audiências públicas já estejam no radar da Comissão e que, certamente, se não forem regulados no projeto de lei, também poderão continuar sendo praticados no processo estrutural a partir da regulação que já temos no próprio Código de Processo Civil e nas leis de processo administrativo. Porém, eu queria aqui chamar atenção para outras formas possíveis de participação, como, por exemplo, votações dentro dos grupos substituídos, votação dentro das comunidades envolvidas para indicação de líderes ou de porta-vozes, formação de comitês, algo que existe nos procedimentos concursais falimentares, de insolvência civil, de recuperação judicial e que poderia servir para intermediar o diálogo entre os grupos envolvidos e o juízo, entre os grupos envolvidos e o Poder Judiciário.

Essas formas de participação, que eu acho que são uma tendência mundial e acho que se anunciam também como algo muito importante no direito brasileiro, têm uma baixa regulação no direito processual nacional e acho que poderiam merecer alguma atenção nesses casos de processos estruturais, dadas as peculiaridades desse tipo de conflito. E vejam que isso pode ser interessante não só para a fase judicial do processo estrutural, mas também para as fases de investigação, quando estamos ainda na fase, por exemplo, de um inquérito civil conduzido pelo Ministério Público, ou também na própria negociação de acordos em processo estrutural. Nós temos visto um baixo índice de participação dos envolvidos nas negociações de acordos em processo estrutural, até porque, muitas vezes, esses envolvidos não conseguem fazer com que a sua vontade encontre eco nos atores que estão participando formalmente dos processos em juízo. Então me parece que uma atenção a essas formas de participação, sempre com o norte de incrementar o acesso à Justiça, incrementar o contraditório e incrementar o contato do Poder Judiciário com os envolvidos é algo fundamental.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O segundo ponto para o qual acho importante também chamar atenção e que me parece fundamental que seja regulamentado pela Comissão no projeto de lei é a ideia de redução das estabilidades nas decisões judiciais e a permissão de que haja revisões do que vem sendo decidido pelo Poder Judiciário. Os colegas que são especialistas no tema e que compõem a Comissão têm uma larga elaboração acadêmica, teórica e têm dado uma contribuição para o desenvolvimento desse estudo no Brasil, isto já está bem salientado na doutrina: como se sabe, o processo estrutural é um processo planejado, é um processo que depende da formulação de planos, da elaboração de metas e, depois, da construção paulatina de soluções, que muitas vezes vão passar por um experimentalismo judicial; isso vai passar por uma ideia de tentativa e erro, às vezes. Então, os juízes e os envolvidos chegam à conclusão de que uma determinada medida é aquela que é suficiente e necessária para resolver ou mitigar um problema estrutural. Depois que a medida implementada e colocada em funcionamento, se se verifica que talvez houvesse uma outra tecnologia que podia ser aplicada, que melhor poderia levar à solução da questão, ou se vê que, por circunstâncias outras, aquela medida que foi adotada até o momento não tem encontrado um bom funcionamento na prática, portanto o caso é de reavaliar aquilo que foi decidido anteriormente e, quem sabe, adaptar a medida.

Como o Prof. Didier falou anteriormente, a Lindb hoje tem mecanismos que permitem essa adaptação. Então, de repente, pode ser o caso de apenas fazer referência a essas possibilidades de adaptação das decisões, diante de fatos concretos novos que a própria legislação brasileira já contém. Mas o projeto poderia, por exemplo, dispor expressamente que o juiz poderia, diante de fatos novos, promover reavaliações, uma reanálise, etc., e, às vezes, até pressionar para que haja esses *loops* de reavaliação das metas e dos resultados, para que o processo estrutural avance de maneira consistente até a solução do problema que foi constatado.

E um último ponto que me parece também relevante é atentarmos para os mecanismos que têm sido aplicados, tanto no Brasil quanto no estrangeiro, no campo da execução ou do cumprimento num processo estrutural. Eu falo execução e cumprimento, porque a gente fala aqui não apenas das decisões judiciais que têm que ser implementadas, mas também de execução de acordos que tenham sido eventualmente celebrados no processo estrutural com eficácia executiva. É preciso que o projeto de lei





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

atente para uma certa flexibilidade e para as inovações que têm aparecido no campo da execução e do cumprimento. Se os diagnósticos do Justiça em Números já mostram que execução e cumprimento são um problema no processo individual, execução e cumprimento são um problema também, talvez até mais acentuado, no processo estrutural. A colega da Advocacia-Geral da União que me precedeu também chamou atenção a isso na questão ambiental, mas me parece que não é só um problema da litigância ambiental e litigância climática. A implementação de políticas públicas em termos paulatinos e com essa construção dialógica de soluções com vários atores envolvidos demora um certo tempo, e, muitas vezes, esse tempo é importante para a maturação das soluções. Então, a gente tem que ter um enfoque contemporâneo na execução e no cumprimento.

Acho que é pensar em maior flexibilidade, permitindo que o juiz, junto com os demais atores envolvidos, possa contar com o auxílio de outras entidades, possa contar com o auxílio de órgãos técnicos públicos e privados e possa, às vezes até por cooperação judiciária com outras entidades externas ao Judiciário, trazer soluções inovadoras, contando com esses órgãos para fazer e para praticar atos que talvez o Judiciário não tenha praticado muito bem historicamente, como atos de identificação dos lesados, liquidação dos danos, cálculo das matrizes de danos. Então, é preciso a gente ter uma certa abertura para que essas atividades todas no cumprimento e na implementação das decisões e dos acordos no processo estrutural sejam atingidas com maior eficiência.

E, claro, se essa flexibilidade for colocada no projeto, isso não significa que...

(Soa a campainha.)

O SR. ANTONIO DO PASSO CABRAL *(Por videoconferência.)* – ... o juiz seria alijado desse processo, pelo contrário. Acho que a supervisão jurisdicional sobre essas atividades, a supervisão do juiz sobre a atividade desses institutos técnicos é fundamental para que essas informações e essas atividades sejam cumpridas nos autos de acordo com o que venha sendo decidido e de acordo com os planos e metas fixadas naquele processo específico.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

Presidente, Vice-Presidente, querido Relator e os queridos membros da Comissão, são estes os três pontos que eu queria salientar: novas formas de participação; redução de estabilidade permitindo reavaliações, readaptações, reanálises ao longo do percurso; e alguma atenção para a flexibilidade e inovação dos mecanismos na execução e no cumprimento.

Eu agradeço, mais uma vez, a atenção, a oportunidade de estar aqui e desejo todo o sucesso para a Comissão nessa importante empreitada.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Antonio do Passo Cabral, por sua contribuição.

Passo a palavra agora à Profa. Gisele Goes, para sua exposição, por dez minutos. A Professora participará de forma remota. *(Pausa.)*

Profa. Gisele Goes com a palavra. *(Pausa.)*

Profa. Gisele Goes, com a palavra. Por favor, seu microfone, seu áudio e vídeo estão fechados. Pode falar.

A SRA. GISELE GOES *(Por videoconferência.)* – Estão me ouvindo?

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Agora sim.

À vontade. Dez minutos, Professora.

A SRA. GISELE GOES *(Por videoconferência.)* – Estão me ouvindo?

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – O.k., estamos todos ouvindo V. Exa.

A SRA. GISELE GOES *(Por videoconferência.)* – Sim?

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Sim.

A SRA. GISELE GOES *(Por videoconferência.)* – Bom, bom dia. Exmo. Presidente, Dr. Antônio Aras... Estão me ouvindo?

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Sim, sim, todos. Vendo e ouvindo.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

A SRA. GISELE GOES (*Por videoconferência.*) – Sim. Exmo. Presidente, Dr. Antônio Aras; Ministro Navarro; Prof. e Desembargador Vitorelli, na pessoa de quem aproveito para saudar todos os integrantes da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de tão importante projeto de lei – do processo estrutural – e toda a equipe de apoio presente aí no Senado Federal. Faço uma saudação em especial e um registro de agradecimento e honra por ter sido indicada pelo Ministro do Tribunal Superior do Trabalho Dr. Alberto Balazeiro.

Bom dia a todos e todas que nos escutam, de modo presencial e *online*, inclusive na plataforma do YouTube.

A pergunta do prezado Relator, Dr. Edilson Vitorelli, foi de modo objetivo: que pontos consideramos fundamentais para uma lei do processo estrutural? Como docente de graduação e de pós-graduação da Universidade Federal do Pará e que lidera um grupo de pesquisa de processos estruturais e com aporte de atuação profissional no Ministério Público do Trabalho, posso dizer nesse sentido que precisamos ter em mente três reflexões fundamentais, inclusive que já foram objeto e agora serão de reforço na minha fala.

Primeira, a adoção de uma postura minimalista – menos é mais – na arquitetura de escolhas do processo estrutural. Segunda situação de reflexão: o mínimo legislado deve estar como um romance em cadeia naquela metáfora de Ronald Dworkin, pois a lei representa apenas um capítulo de uma longa obra que será construída e reconstruída nos próximos capítulos. E a terceira reflexão: a lei do processo estrutural não deve buscar o detalhamento de procedimentos e técnicas, e sim o seu caráter substancialista e minimamente procedimentalista, como já foi abordado pelo Prof. Fredie Didier e pelo Prof. Antonio do Passo Cabral.

Metodologicamente, então, a partir dessas três reflexões, nós poderíamos desenvolver tópicos que seriam artigos para essa lei do processo estrutural.

Qual seria o primeiro dispositivo inicial? A pauta definitiva, a pauta conceitual do processo estrutural, identificando o problema estrutural, assentado sobre o estado de desconformidade, que clama por essa reestruturação. Mas deixando muito claro que não é só em torno de instituições ou em políticas públicas, mas em entes privados, dado o





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

corte dos direitos fundamentais, não sendo apenas – apenas – uma volta ao Projeto de Lei 8.058, de 2014, que trabalhou o controle jurisdicional de políticas públicas. Então, tem que ficar muito claro que também se volta aos organismos e entidades privadas.

Segundo artigo: nós deveríamos ter a carga axiológica, a carga principiológica. Portanto, nós precisamos ressaltar princípios, sim; porque nós temos que ter um grande guarda-chuva. Nós precisamos ter algo que possa abraçar todos os profissionais – Judiciário, Ministério Público, Defensoria, advogados, instituições, comunidades indígenas, seja quem for – que estejam para o diálogo estrutural.

Então, nós teríamos: a busca do diálogo e da resolução consensual na esfera judicial e extrajudicial, sempre com esse aporte extrajudicial; o acesso à Justiça e à flexibilidade procedimental, acesso aos direitos fundamentais e sociais; o respeito à autonomia dos envolvidos, o autorregramento, ressaltando as convenções processuais; cooperação – já exaltada aqui – intrainstitucional, por exemplo, na instituição Ministério Público, da qual eu faço parte, entre o Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público DFT; cooperação interinstitucional e boa-fé objetiva; valores – não podemos descurar disso –: proporcionalidade e razoabilidade.

Além disso, as duas participações já mencionadas – uma delas pelo Prof. Antonio do Passo Cabral –: a participação social, mediante a designação de consultas, audiências públicas e outras formas de participação direta, com um elemento aí de atipicidade, ou seja, qualquer participação direta; e a participação técnica, de órgãos e entidades públicas e privadas com reconhecida capacidade.

Continuando: dever de colaboração de todos na produção de provas; efetivo diálogo entre juiz, partes, Poderes do Estado... ou seja, um rol, que eu estou aqui elencando, que seja bem extenso; isonomia; segurança jurídica; publicidade para *accountability*, para essa sociedade, a transparência; e o dever de colaboração nas provas.

Além disso, é fundamental reforçar o que o Prof. Fredie disse: um artigo que diga a aplicação supletiva e subsidiária do CPC. O CPC, hoje, tem um aporte extremamente moderno mundialmente. Então, nós não podemos, de boas práticas, de técnicas que merecem todos os elogios e que foram objeto de audiências públicas, de debates na





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Câmara e no Senado... Então, a gente não pode perder tudo isso para o emprego no processo estrutural, porque o que interessa, do processo estrutural, é o seu objeto, é o caráter substancialista.

Mas não só o CPC, também as leis esparsas.

Nós temos uma lei de recuperação judicial com medidas estruturais, nós temos n materiais legislativos específicos no Brasil, uma produção espetacular de medidas que podem estar localizadas em sítios específicos, mas que devem ser abordadas para um padrão geral do problema estrutural.

E aí, o que é que nós teríamos do procedimento? Seriam os próximos artigos da legislação de processo estrutural. Vamos trabalhar a petição inicial estrutural, a defesa estrutural? Acho que não. O que nós temos que trabalhar? A necessidade de que havendo o processo judicial estrutural, sendo judicializado o processo, haja audiência preliminar, que o Prof. Fredie imediatamente mencionou como uma audiência certificadora. Eu faço menção aqui ao termo audiência preliminar, que pode ser muito bem uma audiência certificadora de identificação e parametrização desse conflito, para que esse juiz, vindo uma petição inicial estrutural ou uma defesa estrutural, porque pode vir pelo aporte do réu que quer tentar resolver o seu problema, nós tenhamos uma sensibilidade para a adoção e o dever da política do processo estrutural.

Segundo artigo, uma legitimidade, incluindo legitimados, que nós não temos, por exemplo, na Lei da Ação Civil Pública, para a seara trabalhista, os sindicatos, que já são amplamente reconhecidos, as comunidades quilombolas e indígenas, os povos tradicionais que tenham participação social e obviamente que terão a participação técnica, porque são conhecedores melhor que ninguém do conflito.

A publicidade com os cadastramentos no CNJ, mas não só o CNJ, o CNMP, a rede mundial de computadores, núcleos nos tribunais estruturais. Nós observamos isso já no Supremo Tribunal Federal e de que faz parte, inclusive, o Prof. Casimiro, que está na Comissão de Juristas.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Saneamento compartilhado estrutural com a marca da oralidade, imprimindo a esse juiz não uma lógica de gabinete, mas uma lógica oral, seja primeira instância, seja tribunal, seja tribunal superior.

Admissão em âmbito judicial ou extrajudicial de outros sujeitos. Observamos que tem um aporte muito grande, na jurisprudência, de nulidades pela não participação de sujeitos na tutela coletiva. Imaginem um degrau acima como é o processo estrutural e a complexidade que ele merece. Então, nós temos que ter o aspecto plural, como muito bem ressaltado, em todas as reuniões, pelo Dr. Aras, nosso Presidente.

Ampla produção de provas. Nós não precisamos especificar se é prova estatística por quê? Porque o CPC já tem uma alavanca de atipicidade que já nos fornece o material, o ferramental técnico.

E, por último, acho muito importantes, são duas considerações dos procedimentos. A decisão estrutural tem que levar, como base, o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal, determinar os propósitos a serem alcançados, os planos, os meios adequados para o resultado, para o respeito à separação de Poderes, e a prática também desjudicializada das medidas estruturais e a atipicidade para esse acompanhamento de todo um aporte que nós temos doutrinário e de estudos acadêmicos e pesquisas dentro dos nossos núcleos universitários.

Por fim, acordos estruturais, a autocomposição estrutural – nós temos que ter um artigo – e as ações individuais que projetem o caráter estrutural. Havendo o requerimento do legitimado coletivo, o juízo deve converter em demanda estrutural. Então, nós teríamos aí um aporte, pela minha menção, daquele minimalismo, o respeito ao minimalismo, de um máximo de dez, doze artigos aqui, em um primeiro lance, um primeiro olhar – perdoem-me, pode ser até equivocado –, mas de uma legislação mínima para que nós tenhamos uma maximização de resultados.

Finalizo agradecendo mais uma vez, enfatizando esse minimalismo, o romance em cadeia na metáfora de sintonia entre capítulos e a preponderância do caráter substancialista e não procedimentalista.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

Fico totalmente à disposição da Comissão para esse relevantíssimo trabalho e com a honra de ter participado desta audiência pública.

Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Profa. Gisele Goes.

Como todos sabem, nós estamos em transmissão pela rede mundial de computadores. Todos os materiais apresentados serão expostos ao público em geral, e todas essas manifestações vão somando importantes contribuições.

Convido agora o Prof. Gustavo Osna a fazer a sua exposição em até dez minutos. Essa participação será feita também de forma remota.

Com a palavra, S. Sa. Prof. Gustavo, com a palavra. *(Pausa.)*

Prof. Gustavo, V. Sa. só projetará imagem e som quando começar a falar dentro do nosso sistema disponível para membros presentes e os que acompanham.

O SR. GUSTAVO OSNA *(Por videoconferência.)* – Bom dia.

Eu pude verificar que o microfone foi aberto, mas nós não conseguimos escutar o áudio do Plenário. Só queria confirmar se a palavra me foi concedida, por favor, se possível pelo *chat*.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Agora, sim. Está concedida a palavra. Estamos vendo V. Sa. Com a palavra, V. Sa., por favor. Fique à vontade.

O SR. GUSTAVO OSNA *(Por videoconferência.)* – Perfeito. Agradeço pela confirmação, então, e agradeço, de antemão, pelo convite, pela possibilidade de estar aqui.

Queria, antes de tudo, assim como já foi feito por aqueles que me precederam, parabenizar o Senado pela iniciativa, parabenizar o Senado por colocar em debate um tema tão rico, tão caro e tão relevante para a atual sociedade brasileira, como é o processo estrutural.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Também o parabenizo pela composição desta Comissão, que, como foi dito, traz alguns dos principais nomes ligados à matéria do processo civil brasileiro. E aí eu preciso enfatizar a presença do meu amigo, o Prof. Sérgio Cruz Arenhart, que, em doutrina, já há muito tempo traz várias das linhas, várias diretrizes que hoje foram aqui apresentadas e que, com certeza, também o serão. Também agradeço a possibilidade de diálogo com a sociedade civil, da qual hoje eu, na condição de professor da UFPR e de advogado aqui, posso me valer para trazer alguns aportes ligados a essa matéria, para trazer alguns aportes ligados a essa temática.

Muito do que eu iria dizer, muito do que eu pretendo brevemente expor foi suscitado pelo Prof. Fredie, pelo Prof. Cabral, pela Profa. Gisele. Então, pretendo aqui tentar trazer um enfoque naquilo que é diferente, até para não chover no molhado e até para primar pela objetividade.

A partir desse ângulo eu queria, antes de tudo, firmar duas premissas, que me parecem que são as premissas centrais para um trabalho a ser desenvolvido para uma eventual legislação de processo estrutural no Brasil.

A primeira delas é que, quando a gente debate processo estrutural na realidade brasileira, hoje me parece que ainda é indelével a gente perceber que a gente está debatendo uma matéria que já funciona. O que eu quero dizer com isso? O processo estrutural no Brasil hoje é uma realidade. O processo estrutural no Brasil hoje é uma prática, é um campo, é uma seara que já foi cancelada pelo Supremo Tribunal Federal, que vem possuindo repercussão jurisprudencial cada vez mais crescente e que vem, por força disso, trazendo resultados igualmente significativos.

Parece-me que essa premissa é uma premissa essencial, é um pressuposto inarredável, porque, a partir dele, a gente consegue entender com clareza que não se trata aqui, na minha visão, de consertar o avião em curso, não se trata aqui de trocar o pneu, porque o carro está andando bem – o carro está andando bem. O sistema funciona bem, de tal sorte que me parece que eventuais incrementos são desejáveis, que eventuais aprimoramentos são, sim, relevantes, até para aprimorar a legitimidade da técnica, mas que a gente pode partir de um estágio que é um estágio de superação de eventuais debates ligados a cabimento de processo estrutural, a admissibilidade de processo





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

estrutural. Tudo isso já se encontra superado, na minha visão, e se encontra superado a partir do próprio alicerce trazido pelo CPC de 2015.

Firmado esse primeiro pressuposto, firmada essa primeira premissa, passo para um segundo aspecto que também me parece precedente anterior para eventuais modificações normativas, eventuais inovações legislativas a serem trazidas a esse campo. E aqui eu tenho algo que já foi reverberado, inclusive, pelas falas que me antecederam. Como a máquina funciona bem, ainda que melhorias sempre sejam desejáveis, quer me parecer que essa legislação tem que ser minimalista e tem que, inclusive, nesse minimalismo, se valer, se servir de uma espécie de abertura que já é prevista pelo CPC de 2015 e de técnicas abertas que já são previstas pelo CPC de 2015.

E aí eu tomo a liberdade de fazer menção ao menos a dois aspectos. O primeiro deles, que como eu disse, também já foi, em algum sentido, reverberado nas falas anteriores, toca diretamente na atipicidade de poderes executivos. Vejam, se a gente tem a atipicidade de poderes executivos no CPC e se a gente tem a abertura para que um juiz, dentro daquilo que considerar mais adequado, empregue essa atipicidade, evidentemente quer me parecer que o processo estrutural não pode oferecer menos do que isso e, talvez, nem precise se debruçar sobre esse ponto, de maneira a eventualmente restringir o que já ocorre no CPC.

E destaco também algo que foi mencionado literalmente pela Profa. Gisele, que é o saneamento compartilhado, que vem trazendo bons resultados na prática do processo estrutural e que, na minha leitura, também aqui não deveria ser obrigatório, mas em muitas situações vai ser desejado e o CPC de 2015 já abre a janela para que, caso presente esse estágio de desejabilidade, possa o julgador se valer desse percurso. Então, minhas duas premissas são essas.

A gente tem um processo estrutural que funciona, evidentemente comporta melhorias, mas funciona, e, por força disso, uma legislação tem que tomar toda a cautela do universo para não reduzir essa funcionalidade. A gente costuma dizer que em time que está ganhando não se mexe. Eu acho que a gente pode e deve mexer se for para melhorar a performance em campo, mas nunca para correr o risco de eventualmente tomar uma virada.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Partindo dessa premissa, eu gostaria de pontuar alguns breves aspectos que talvez pudessem receber um tratamento específico, para que, por meio disso, pudessem aprimorar esse resultado. O primeiro deles, e aqui eu tento focar em algo que não foi mencionado anteriormente por aqueles que precederam, diz respeito a uma possível lacuna que existe hoje no nosso modelo normativo que toca medidas que são propostas na defesa de um interesse aparentemente individual, mas que na realidade verbalizam o problema que é coletivo e que é estrutural. Por que eu toco especificamente nesse ponto? Porque me parece que a gente tem já inúmeras medidas coletivas que normalmente, sob a moldura da ação civil pública, nascem como estruturais, são identificadas como estruturais, para que a partir disso então recebam um tratamento específico.

O meu amigo, o Prof. Edilson Vitorelli, que compõe a mesa, talvez tenha sido o pioneiro nessa prática, na condição de então Procurador da República, na realidade brasileira. Então, eu tenho aqui algo que acaba, em algum sentido, esclarecendo o campo, esclarecendo a prática, mas, por outro lado, muitas vezes, o Judiciário se depara com uma ação que pleiteia, que reclama um direito em princípio individual, mas cujo pano de fundo impõe um problema muito mais complexo e multipolar. A gente pode pensar aqui, por exemplo, na exigibilidade de direitos aparentemente individuais ligados a políticas públicas. Nesse tipo de hipótese, por mais que, em princípio, se esteja debatendo uma vaga em creche, por mais que se esteja debatendo um leito em hospital, na realidade, o que há por detrás do debate é algo muito mais denso, é algo que, em princípio, desvela um problema que é coletivo.

Tivemos a propositura da conversão da ação individual em coletiva, que, em princípio, se vocacionaria a solucionar essa temática. No PL Ada Pellegrini Grinover, que tramita tendo como propósito o aprimoramento do regime geral de ação civil pública no Brasil, temos tratamento conferido a essa temática. E eu acho que essa é uma temática que traz consigo uma certa urgência, porque, por mais que a lei da ação civil pública preveja que o julgador, ao tomar ciência de um debate que pode ser coletivo, deva comunicar o legitimado coletivo a respeito dessa situação, a gente vê uma subutilização, na prática, desse aspecto. Então, a minha primeira consideração objetiva, partindo das premissas que eu procurei previamente alicerçar, vai dizer respeito, vai tocar, precisamente, exatamente, à pertinência de que se confira a moldura, de que se confira a





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

roupagem nessas medidas que são propostas como individuais, mas que, na realidade, vocalizam um debate coletivo. Acho que talvez aí a gente tenha um ponto que ainda é lacunoso. E, uma vez que a matéria se encontra em debate, é uma lacuna cuja supressão pode ser extremamente benéfica para o processo estrutural.

A segunda questão, a cujo respeito eu queria fazer referência neste momento, foi amplamente exposta pelo Prof. Cabral, de tal modo que aqui não vou reiterar exatamente tudo que ele falou, mas me parece que o que ele falou deve ser anotado, notadamente no que toca à questão da participação no âmbito do processo estrutural. A gente sabe que a gente tem um processo aqui que é eminentemente representativo, a gente sabe que, no arranjo dessa representação, técnicas de plena participação individual não vão poder ser amplamente ofertadas em qualquer debate, em qualquer situação, mas eu acho que a gente precisa pensar, sim, em alternativas, em saídas dinâmicas para a identificação de subgrupos, para a eventual eleição de líderes desses subgrupos, para que, de alguma maneira, por mais que a participação individual tenha que ser compreendida a partir do arranjo geral, os diferentes interesses ligados ao processo possam ecoar no campo desse processo.

E, como eu falei, o Prof. Cabral pontuou muito bem que certamente audiência pública e certamente *amicus curiae* vão ser pensados, estão sendo pensados nesse percurso, mas a gente pode e deve dar um passo adicional nesse fluxo, a gente pode e deve dar um passo adicional nesse caminho, para também sair da caixa e verificar elementos que venham a condizer mais adequadamente com as necessidades do processo estrutural.

No tempo que me foi disponibilizado, trago essas duas ponderações, mas gostaria realmente de realçar as tintas, de reforçar as tintas daqueles pressupostos que eu procurei trazer. A legislação tem que tomar especial cautela com o fato, que é um fato muito reconhecido em doutrina, de a circunstância de um problema estrutural não ser igual a outro problema estrutural, de uma necessidade estrutural não ser idêntica a outra necessidade estrutural, porque é a partir dessa diversidade, é a partir dessa diferença que a gente percebe como a lei tem que ser propositiva e não limitadora e como as técnicas têm que ser disponibilizadas e não obrigatórias.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Agradeço o convite. Presidente, agradeço.

São essas as minhas contribuições.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Gustavo.

Eu indago de todos os colegas, de todos os partícipes desta audiência pública que se encontram remotamente se há alguma dificuldade para a audição, para o vídeo, enfim, para a comunicação ampla de todos, porque há notícias de que eventualmente o nosso Zoom, meio pelo qual nós estamos realizando esta audiência pública, tenha apresentado algum problema de comunicação. *(Pausa.)*

Na ordem dos trabalhos, eu chamo a Dra. Cíntia Menezes Brunetta, Juíza Federal e Conselheira do Conselho Nacional do Ministério Público – tome assento na mesa, seja bem-vinda, Conselheira –, para que possa fazer a sua exposição, por dez minutos.

Com a palavra, a Dra. Cíntia.

A SRA. CÍNTIA MENEZES BRUNETTA – Muito obrigada, Prof. Augusto Aras, ex-Procurador-Geral da República.

Queria cumprimentar os Ministros Ribeiro Dantas e Gurgel de Faria, oriundos do meu tribunal; o Desembargador Edilson Vitorelli.

Bom dia a todos e a todas.

Antes de iniciar, eu queria agradecer imensamente o convite para estar aqui. É uma grande honra e uma grande alegria para mim estar aqui falando nesta oportunidade de discussão do anteprojeto do processo estrutural.

Assim, eu vou falar aqui que eu não sou uma doutrinadora, como os que me cercam, a respeito. Como eu falo muito no Conselho Nacional do Ministério Público, Dr. Aras, eu estou aqui como chão de fábrica. O meu lugar aqui é falar como uma Juíza. Eu lido com demandas estruturais desde antes da vigência do CPC 2015. E lido sempre... Passei por muito tempo em uma condição que eu falo de clandestinidade, porque eu lido com demandas estruturais numa época em que não tinha negócios processuais, calendário processual, e mesmo a Justiça negociada ainda era muito, muito tímida.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

E, após o CPC 2015... E eu compartilho todas as preocupações que foram ditas pelos meus antecessores; talvez com mais vigor, eu tenho muito medo de retrocessos, muito mesmo.

Gostei de saber que esta Comissão caminha por uma perspectiva mais minimalista, como foi dito pelo Prof. Didier, só que também, ao mesmo tempo que eu tenho medo de retrocesso e apoio totalmente a perspectiva minimalista, eu tenho que dizer que, em certas questões, como Juíza que lida com demandas estruturais, eu ainda vivo numa clandestinidade em certos pontos. Então, em certos pontos, eu acho de fato que seria importante uma regulamentação.

Concordo com a perspectiva minimalista e concordo que talvez o capítulo mais importante desse projeto de lei deveria ser de ordem axiológica, questão dos princípios, a definição. Concordo inteiramente, porque isso vai dar um respaldo para os juízes que trabalham na área. A demanda estrutural vai ser institucionalizada no direito brasileiro. E essa flexibilidade que foi dita aqui é importantíssima, porque as demandas estruturais são plurais, são multifacetadas. Você não tem uma fórmula mágica, e não tem como colocar uma fórmula mágica na legislação.

Porém, mesmo considerando essa flexibilidade de procedimento, eu queria trazer aqui algumas ideias de regulamentação, como falei, para me tirar definitivamente da clandestinidade. Em muitas questões de demandas estruturais, eu consigo recorrer a dispositivos legais específicos. Por exemplo, eu utilizo a confidencialidade prevista nas sessões de mediação, algumas técnicas de mediação durante o tratamento do conflito, mas há questões que, a meu ver, precisariam ser regulamentadas, porque existe essa previsão. Eu acho que deveria haver uma previsão de relativização das amarras processuais em termos de pedido e de causa de pedir. Inclusive, no formulário que eu preenchi, Desembargador Edilson, eu coloquei até uma sugestão de artigo nesse sentido, com decisão fundamentada, é claro.

Também, no sentido de que foi trazido pelo Prof. Antonio Cabral, a questão de pensar a intervenção de terceiros de uma nova forma. Eu dei uma sugestão pensando numa integração anômala de interessados, para que a gente não restrinja essa intervenção de terceiros. Vou dar uma experiência minha. Em todas as demandas estruturais em que eu





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

trabalhei, eu chamei ao processo tanto o Ministério Público Federal – eu sou Juíza Federal, então era natural – como o Ministério Público Estadual, e Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Estado também, além da sociedade civil, nas demandas de saúde, médicos, residentes, usuários do sistema. Então acho que essa perspectiva de uma integração anômala de terceiros na demanda estrutural com interesses diretos ou indiretos seria relevante, sem precisar nomear ou restringir essa intervenção.

Também vejo uma necessidade de a gente repensar a questão dos institutos da conexão, da prevenção, da continência, talvez na ideia que já foi trazida na doutrina. E eu apliquei em uma das minhas demandas, uma das demandas estruturais com que eu lidei era para a regularização das filas de cirurgias ortopédicas em todo o Estado do Ceará, que talvez seja a demanda mais famosa que eu conduzi. E um grande conflito dessa demanda era porque eu organizava, junto com todos, a gente organizava fila, fixava protocolos para entrada e saída da fila, para categorização de risco e demandas individuais continuavam acontecendo. Então a gente estava em um sentido de que a demanda estrutural talvez devesse ser tratada como um "juízo universal de falências", entre aspas, porque, afinal, você tem um devedor e vários credores, e a legislação não dava resposta. De forma clandestina, conversei com os juízes federais e estaduais, e eles passaram a remeter os processos individuais para a minha vara; e eu falei com as Defensorias Públicas e com o Ministério Público, que começaram a peticionar nas varas, e eu ia decidindo individualmente cada caso e, em paralelo, conduzindo a demanda estrutural. Mas, como veem, foi uma solução absolutamente clandestina, mas que era necessária. Como é que a gente vai reestruturar essa questão das filas de cirurgias se o Judiciário continuar furando a fila na designação de cirurgias?

Também, no meu trabalho em demandas estruturais, eu vi a necessidade, inclusive a partir de um incentivo do Desembargador Edilson, que virava para mim e dizia assim: "Quando é que você vai sair? Quando é que você vai parar?"... E foi dito aqui: "Quando é que a demanda estrutural vai terminar?". "E, quando você sair, o que vai acontecer?"

Então, eu criei uma prática, também não prevista na legislação, obviamente, de transição de gestão processual na hora da minha saída. Porque, quando o juiz fica à frente, e não só o juiz – eu tenho até um artigo simples, escrito a respeito, num livro coordenado





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

pelo Ministro Balazeiro, que é no sentido de sucessão de todos os procuradores judiciais, membros do Ministério Público, advogados públicos –, quando há sucessão, por qualquer motivo que seja, seja convocação para um tribunal superior, como foi o meu caso, seja remoção a pedido, seja promoção, seja óbito, seja disponibilidade, seja aposentadoria, enfim, a memória daquela demanda estrutural se perde, porque, como é muito oralizado, nem tudo você consegue colocar no papel. Eu criei um fluxo, um protocolo de transição de gestão processual que se tornou obrigatório nessas demandas que eu conduzia, que falava exatamente... Durante um tempo, eu e o outro juiz que me sucedeu, nós fazíamos audiências juntos, as decisões eram conjuntas, isso com autorização da corregedoria do meu tribunal. Mas, de fato, essa transição – eu falo de demandas estruturais, mas eu diria qualquer litígio complexo, inclusive grandes operações policiais – é necessário que se reflita. Se nós temos protocolos de transição de gestão dentro do Poder Executivo já firmados, por que não falar isso no momento das demandas estruturais, que são, sim, demandas que exigem uma gestão mais eficiente?

A partir dessas reflexões, eu sugeri alguns artigos no formulário... Inclusive, uma das ideias – das primeiras ideias – vai no sentido da audiência certificadora, chamada pelo Prof. Didier, e da audiência preliminar, como foi colocada pela Profa. Gisele Goes...

(Soa a campainha.)

A SRA. CÍNTIA MENEZES BRUNETTA – ... que seria uma audiência prévia, e que não só se diria "pronto, aqui se trata de uma demanda estrutural", mas que haveria uma possibilidade de definição de procedimento, com base em negócios processuais, com base em calendário processual, ou qualquer tipo de justiça negociada nesse sentido.

Existe um problema nesse caso: e se as partes se recusarem ao tratamento estrutural daquela demanda? Minha sugestão é que o juiz oficie ao Ministério Público competente para que seja ajuizada uma ação civil pública estruturante, que substituirá a demanda original. Sei o quanto estranho é isso, mas é algo com que a gente tem que lidar. Não existe demanda estrutural apenas porque o juiz e o Ministério Público dizem que querem ter. Então, esta é uma questão que é levantada, inclusive de outros lugares do Brasil: "Mas, Cíntia, o que adianta se ninguém concordar?". E essa é uma resposta que eu acho que a Comissão tem que responder.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Eu não vou me alongar muito, mas eu queria só trazer essas reflexões. Tenho várias outras, como é um assunto de que eu gosto muito e me empolgo falando. E fico aqui à disposição para todo o trabalho da Comissão, Presidente.

Muito obrigada novamente.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Conselheira Cíntia Brunnetta. A exposição de V. Exa. encerra a primeira parte desse trabalho aqui.

De certa forma, todas as contribuições foram muito relevantes para abriremos as discussões.

Indago aos senhores membros da Comissão se alguém gostaria de fazer uso da palavra. (*Pausa.*)

Inicialmente, nós vamos passar a palavra para o eminente Relator, depois para o Vice-Presidente. Em seguida, a cada grupo de três membros da Comissão que queira se inscrever para se manifestar, indagar, formular, enfim, trazer questões para que, eventualmente, até quem trouxe alguns problemas novos possa ajudar nessa primeira fase da manhã.

Com a palavra, o eminente Relator.

O SR. EDILSON VITORELLI – Muito obrigado, Sr. Presidente. Eu ainda não tinha feito uso da palavra, então, quero desejar bom dia a todas e todos, neste nosso retorno aqui para o segundo semestre dos nossos trabalhos, reta final agora da nossa elaboração. Ficamos todos muito satisfeitos com as contribuições da sociedade civil.

O Presidente já destacou mais de 40 contribuições que recebemos ao longo do mês de julho, que já estão catalogadas e agora com essas excelentes intervenções aqui, na nossa audiência pública.

Eu quero dizer, Sr. Presidente, como esta é uma Comissão em que predominam os baianos e os mineiros, que nós estamos – e vou reiterar – laborando na filosofia de Ivete Sangalo: "Não me conte seus problemas", não é? As pessoas têm que trazer as soluções. Então, todos aqui que trouxeram os problemas estão muito convidados a propor os





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

dispositivos, a propor as soluções que querem que sejam incorporadas ao projeto, porque problemas temos muitos. O difícil aqui é encontrarmos as soluções.

Então, eu acho que isso vai ser muito importante, e o formulário foi disponibilizado, a nossa Secretaria vai também reencaminhá-lo a todos para quem ainda não o preencheu.

Eu acho que, dessa primeira parte, eu tenho dois pontos aqui para os quais gostaria de chamar a atenção de todos.

Primeiro, acho que nós, antes, no fechamento aqui, antes do nosso recesso, fizemos aqui uma carta de princípios do texto, e acho que as intervenções que tivemos nesse primeiro bloco estão muito de acordo com a nossa carta de princípios. A gente tem ciência de que o processo estrutural é um dado, é uma realidade, uma realidade do Judiciário brasileiro, de todos os tribunais, a começar pelo Supremo Tribunal Federal. Então, o papel desse projeto de lei é contribuir; não é atrapalhar. E, para contribuir, precisa ser um texto de pontos nevrálgicos, porém sem excessos de redação, sem excessos de texto, etc. Então, acho que isso é muito positivo. Nossa proposta minimalista acho que está muito clara aqui para todos nós, e ela foi acho que bem aceita pelos nossos especialistas ouvidos.

Acho que o ponto que talvez eu ressaltaria das manifestações é que nós vamos ter que tentar achar um ponto de equilíbrio entre a flexibilidade e a fluidez, se é excessiva a fluidez. Acho que isso é uma preocupação do que apareceu aqui. Acho que está muito claro para todos nós que, em situações estruturais de alta complexidade, alguma flexibilidade é essencial. Nós não vamos poder trabalhar com partes, causa de pedir e pedido e decisões pontuais e específicas, mas ao mesmo tempo isso causa a preocupação de um processo que a cada hora trata de um assunto e que, por causa disso, não acaba nunca e se prolonga indevidamente. Então, esse é um grande desafio para todos nós pensarmos, todos nós que estamos aqui, para quem já foi ouvido, para nós, que somos integrantes da Comissão, pensarmos nesse ponto de equilíbrio entre fluidez, entre flexibilidade e excessiva fluidez.

E o segundo ponto eu acho que vale a pena ressaltar também é o aspecto gerencial. Eu acho que o processo inglês, o processo dos países de *common law* fala muito em *case*





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

management como a gestão do caso, como a gestão da condução do caso. E no Brasil a gente trabalha *case management* muito mais na perspectiva de gestão do acervo, porque nós somos muito premidos pela quantidade de processos. Então, a gente vai ter que trabalhar, eu acho... A gente precisa ter um projeto que se preocupe com essa noção de *case management* enquanto gerenciamento da condução de um processo altamente complexo e que precisa, então, ter técnicas de condução que sejam apropriadas às suas características.

Acho que são esses os pontos, Presidente. As contribuições estão de altíssimo nível. Quero agradecer a todos os integrantes da Comissão que indicaram os especialistas para serem ouvidos. Teremos um dia muito proveitoso.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, eminente Relator, Desembargador Edilson Vitorelli.

Indago ao eminente Vice-Presidente, Ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, se V. Exa. quer se manifestar.

O SR. MARCELO NAVARRO RIBEIRO DANTAS – Muito brevemente, Presidente.

Sr. Presidente, ilustres colegas de Comissão, nós vimos que, primeiro, como ressaltou o nosso Relator, o Desembargador Vitorelli, as contribuições foram de altíssimo nível, e houve alguns aspectos que se repetiram nelas todas, embora os oradores tenham se preocupado em não repisar, mas é inevitável que alguns temas foram repetidos, e acho que a gente já pode, a partir deles, sentir uma tendência.

Então, o primeiro – e o Desembargador Vitorelli já tinha me dito que era essa a intenção dele, e eu também concordo, fiquei muito satisfeito – é de fazer um texto enxuto, talvez não tão enxuto a ponto de ficar em dez artigos, mas bastante enxuto, até porque quem pede que o texto seja muito minimalista também diz: "Mas tem que falar disso, tem que falar disso, tem que falar disso". (*Risos.*)

Então, a gente fica num certo conflito aí, todo mundo quer que seja minimalista, mas todo mundo quer que caiba muita coisa dentro desse balaio.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Uma questão também que é presente em quase todas as falas, ou em todas as falas, é uma ampliação da participação, ou seja, aquilo que era chamado de intervenção de terceiros. Eu acho que até esse nome é um pouco impróprio para o processo estrutural porque, no duro, no duro, ninguém é terceiro em relação ao processo estrutural. Se o processo estrutural envolve interesses da sociedade como um todo, ninguém é terceiro. Então, é a participação simplesmente, a intervenção das pessoas e da sociedade. E, além das conhecidas audiências públicas e da participação dos *amicus curiae*, parece que surgiu também uma linha, que pode ser seguida, pela formação de comissões e comitês ou pela eleição de lideranças de grupos mais de perto atingidos pela situação que requer uma estruturação.

A terceira grande linha que eu acho que surgiu dessas falas foi a questão da flexibilidade. Todo mundo quer partir, obviamente, do que já se conquistou com o Código do Processo de 2015, para que não haja retrocesso. Isso parece também uma coisa óbvia, mas todos querem flexibilidade justamente porque o processo estrutural, embora ele exista e funcione, trabalha na base da tentativa e do erro. E, se você amarrar muito as coisas, você não pode fazer experimentações.

O Desembargador Vitorelli já se mostrou aberto a essa possibilidade, mas preocupado em que essa excessiva flexibilidade não pode ser ao ponto de prejudicar o fluxo do processo estrutural, porque há também um compromisso – e alguns dos oradores também o mencionaram – de que a coisa termine. A gente não pode criar um processo estrutural fantástico, que permita a participação de Deus e o mundo, que tenha todas as possibilidades, mas que não se veja o fim dele. Então, esse é mais um desafio.

Eu acho que, para começar, nós estamos bem. Vamos ficar atentos a esses grandes lineamentos...

(Soa a campainha.)

O SR. MARCELO NAVARRO RIBEIRO DANTAS – ... e, se aparecerem coisas novas ou posicionamentos diferentes, a gente toma nota.

Era isso.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, eminente Ministro Ribeiro Dantas, Vice-Presidente da Comissão.

Dentre os inscritos, o primeiro deles é S. Exa. o Prof. Benedito Cerezzo Pereira Filho, a quem passo a palavra para se manifestar.

O SR. BENEDITO CEREZZO PEREIRA FILHO – Muito bom dia, Sr. Presidente. Na pessoa de V. Exa., eu cumprimento a todas e a todos.

Eu acho que, desse primeiro bloco, a gente pode tirar uma conclusão muito positiva: que nós estamos, acho, no caminho certo no que diz respeito à existência de um processo estrutural ou que exige medidas estruturantes.

Mas me parece que um ponto – pelo menos a mim –, Sr. Presidente, tocou muito nas falas dos palestrantes que nos antecederam. Eu não sei ao certo se essa frase é de Shakespeare ou de Montaigne, mas a verdade é que "ao fraco, não basta levantá-lo; é preciso mantê-lo em pé". Talvez a grande questão que nós temos seja como implementar uma decisão judicial. Parece-me que esse é o nosso desafio aqui.

E o primeiro problema estrutural, talvez – ou que exigiu medidas estruturantes –, que nós tivemos pode ter sido sobre a libertação dos escravos, porque não bastou dar aos negros a liberdade; era preciso dar condições para que ele vivesse em liberdade. E talvez essa seja uma questão que a gente possa ter até esse momento.

E, me parece, Sr. Presidente... E isto, na fala do Prof. Osna, me ficou bem claro e na do Prof. Fredie também, e é algo que o Prof. Marinoni já traz há muito tempo: o processo civil dá muitas medidas para nós. Então, quando foi dito que nós temos que levar em consideração nessa lei e fazer remissões ou remissão ao Código de Processo Civil, eu acho isso de fundamental relevância. E nós temos que pensar aqui nessa tarefa de elaborar essa lei concisa que é a lei do processo estrutural.

(Soa a campainha.)

O SR. BENEDITO CEREZZO PEREIRA FILHO – Muito obrigado, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Muito agradecido, Prof. Benedito Cerezzo.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

Passo a palavra agora ao membro... Prof. Roberto Campos Gouveia Filho, com a palavra.

O SR. ROBERTO P. CAMPOS GOUVEIA FILHO – Muito bom dia, Sr. Presidente, na pessoa de quem cumprimento a todos e todas aqui presentes. Cumprimento os participantes aqui na pessoa da Dra. Cíntia Brunetta.

E eu gostaria de pontuar aqui duas coisas, muito a partir das falas dos Profs. Antonio do Passo Cabral e Fredie Didier Jr. Primeiro, essa questão do minimalismo. Acho, tal como a gente aqui já meio que deliberou, fundamental, mas o minimalismo mais que tudo das técnicas, da parte procedimental propriamente e principalmente do implemento das medidas. Eu creio que há necessidade – é claro que sem definir, sem ser uma questão conceitual, um tipo aberto mesmo – de um dispositivo que contemple, ao menos em ideia, o que seria um problema estrutural, uma lide estrutural. Do tipo: considera-se lide estrutural ou algo do tipo.

Até porque, como bem pontuou o Prof. Fredie, é necessário haver uma decisão de certificação. Essa é uma primeira decisão, e eu até acredito que a ideia dele de uma bifurcação procedimental, em que haveria uma primeira etapa de prolação dessa decisão de certificação, é importante. E aí essa decisão vai dizer sobre a existência, a ocorrência, o acontecimento mesmo desse problema estrutural.

E aí eu puxo o segundo problema, que foi muito bem trazido pelo Prof. Antonio do Passo Cabral, da maior flexibilidade das estabilidades. De fato, as estabilidades, quanto ao implemento, principalmente, precisam ser reduzidas, mas eu penso que a estabilidade quanto à certificação do problema, da existência do problema, esta, pelo contrário, precisa ser reforçada. Até para evitar... A gente está falando aqui de uma decisão estrutural...

(Soa a campainha.)

O SR. ROBERTO P. CAMPOS GOUVEIA FILHO – ... de um acordo estrutural, do que seja, mas vai vir o recurso. Até para evitar que no recurso se desfaça tudo. Tempos depois, vem o recurso e se entende que não haveria ali propriamente uma questão estrutural.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, essa estabilidade da decisão que fixa o problema, que reconhece o problema, que certifica o problema, me parece muito importante.

Era tudo que eu tinha a falar por enquanto.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Roberto Gouveia Filho. Seria de fundamental importância, no momento oportuno, discutirmos a estabilização da lide, quando ocorreria no processo estrutural, porque seria fundamental essa resposta a essa pergunta, *data venia* dos colegas todos.

Com a palavra o Prof. Matheus Casimiro Gomes Serafim.

O SR. MATHEUS CASIMIRO GOMES SERAFIM – Muito obrigado, Presidente Augusto Aras, querido amigo Prof. Edilson Vitorelli, todos os membros aqui da Comissão, é um prazer estar aqui com vocês.

Como eu sou um retardatário, cheguei depois aqui na Comissão, aproveitei na verdade este momento para me apresentar e cumprimentar todos aqui. Realmente é uma alegria estar aqui, também podendo trazer as contribuições e a experiência do Supremo Tribunal Federal na atuação em processos estruturais.

E, para fazer um breve comentário, eu queria aproveitar o que a Mariana falou. Ela mencionou um ponto muito importante, que foi tangenciado em todas as falas, mas eu acho que merece uma atenção maior aqui, que é sobre o monitoramento. A gente está muito preocupado sobre a efetividade da decisão estrutural e como essa decisão vai ser cumprida na prática. Só que não tem cumprimento efetivo sem uma real preocupação em como o monitoramento vai acontecer nesse caso. Um monitoramento organizado, como a Mariana falou, que é uma coisa essencial, mas ainda que esse monitoramento seja muitas vezes já dado como algo que acontece, ele acontece mesmo lá no Supremo Tribunal Federal.

Hoje a gente tem o Nupec e tem eventualmente o apontamento do CNJ, outros órgãos colaborativos para fazer esse monitoramento, como é o caso da CGU, mas isso ainda não é algo dado e estabelecido nas primeiras instâncias, principalmente na primeira





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

instância. Quando você pensa em um juiz do interior do Ceará, do interior do Maranhão, que tem altas... várias outras demandas para lidar, com metas do CNJ para cumprir, ele muitas vezes não sabe como fazer o acompanhamento da decisão que ele vai proferir e, por isso, ele nem toma a decisão, porque ele não sabe como vai acompanhar o cumprimento dela.

Então, acho que é muito importante, de forma não exaustiva, que esse projeto de lei apresente uma lista de técnicas possíveis que o juiz pode utilizar para acompanhar o cumprimento da sua decisão, de forma organizada, como a Mariana mencionou, mas que ele se sinta agora autorizado a fazer isso e saiba que tipo de técnica ele pode utilizar no caso concreto. Não de forma taxativa, porque, como o Prof. Gustavo falou...

(Soa a campanha.)

O SR. MATHEUS CASIMIRO GOMES SERAFIM – ... não tem como estabelecer uma única solução para todos os casos, mas que ele pelo menos saiba que pode utilizar aquelas opções.

Inclusive, isso foi até discutido este ano no Fórum Permanente de Processualistas Cíveis e foi uma boa prática já aprovada. A inclusão, dentro do processo, de projetos de extensão de universidades, de órgãos de controle externo, como o tribunal de contas e a controladoria-geral do estado e da União, e outros órgãos do tipo pode realmente contribuir com a implementação da decisão estrutural. Então, só ressalto este ponto para os amigos aqui da Comissão, de que não tem cumprimento e efetividade no processo estrutural sem um monitoramento, como a Mariana falou, organizado e efetivo.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Matheus Casimiro Serafim.

Declaro encerrado o primeiro bloco.

Se algum membro quiser usar da palavra, após o encerramento do segundo bloco, que vamos já iniciar, todos têm a palavra – disponibilizada será.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, com o início do segundo bloco de convidados, convido agora o Prof. e Promotor do Ministério Público do Espírito Santo Hermes Zaneti Jr., para fazer a sua exposição em até dez minutos. A participação de S. Exa. ocorrerá de forma remota.

Com a palavra, o Promotor e Prof. Hermes Zaneti Jr.

O SR. HERMES ZANETI JR. (*Por videoconferência.*) – Muito obrigado, Sr. Presidente Augusto Aras. É um prazer, uma alegria poder participar desta audiência pública.

Queria fazer uma saudação muito especial aos nobres Senadores, na pessoa do Presidente do Senado, o Senador Rodrigo Pacheco; saudar V. Exa., o Ministro Ribeiro Dantas, o Desembargador Edilson Vitorelli e todos os membros da Comissão, nas pessoas dos queridos colegas Sérgio Arenhart e Antonio Gidi, e os demais que me antecederam nesta belíssima oportunidade, em que nós estamos discutindo esse tema de relevância fundamental para o Brasil.

Eu gostaria de dizer que o processo estrutural no Brasil nasce da prática jurídica e já é uma realidade, mesmo que sem legislação específica que o regule. Então, ao falar aqui em nome da Universidade Federal do Espírito Santo, do nosso Programa de Pós-Graduação em Direito Processual, e ao falar aqui também como Promotor de Justiça, eu queria reforçar o que já foi dito antes pelos colegas que me antecederam, pelos próprios membros da Comissão.

O processo estrutural atua sobre a alteração de situações de desconformidade, públicas ou privadas, em relação aos direitos já reconhecidos pelo ordenamento jurídico. É uma desconformidade com o nosso ordenamento jurídico, aquilo que determina a nossa legislação e a nossa Constituição. Portanto, na minha visão – e até faço uma sugestão de dispositivo, depois, nesse sentido –, o Código de Processo Civil se aplica diretamente, e igualmente já se aplica diretamente aos processos estruturais o microssistema dos processos coletivos.

O processo estrutural deve ser compreendido como um conjunto de técnicas que envolvem tanto ações extrajudiciais – e aí a importância da relevância de o projeto deixar um espaço específico para a regulamentação e a remissão dos dispositivos referentes ao processo estrutural judicial e também para processos extrajudiciais – como processos





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

judiciais. Todas essas técnicas e ferramentas são voltadas para promover reformas institucionais e políticas públicas, mas não necessariamente, como ficou bem marcado, apenas em relação a entes públicos. São identificadas essas questões como problemas estruturais, que podem surgir em situações concretas individuais – identificadas em situações concretas individuais – ou já desde o início, como posições em situações coletivas.

Nenhum retrocesso em relação a essas premissas deve ocorrer nesse projeto, que deve ser essencialmente minimalista e se voltar para essa legislação já existente para reforçar esses pontos. É como se ele funcionasse como uma janela, Sr. Presidente, para as boas práticas que ainda estão por surgir. Portanto, elencos mais abertos – *numeros apertus* e não *numerus clausus* – de técnicas são melhor adaptados à circunstância que se nos afigura neste momento.

E eu gostaria de trabalhar aqui três pontos.

O primeiro ponto é a necessidade, já mencionada, inclusive, pelo Prof. Edilson Vitorelli, de gerenciamento de casos. Eu antevejo, pelo que foi discutido aqui, gerenciamento de casos não só do caso concreto, muitas vezes um grande problema estrutural bem identificado em um litígio só, mas também da cumulação com conexão, litispendência ou mesmo relação entre demandas individuais e coletivas e este problema estrutural, porque há uma necessidade de gestão do caso e dos casos que estão intimamente ligados. Como esse ponto já foi muito tratado, eu não vou abordá-lo em maior profundidade, mas eu gostaria de salientar a importância de ter a previsão da suspensão das ações individuais para tratamento da demanda coletiva, da demanda estrutural, ainda que com a preservação da possibilidade de auxílios emergenciais e tutelas de urgência nas demandas individuais.

O segundo ponto que eu gostaria de ressaltar e que ainda não foi tocado diretamente é a ideia de engajamento significativo ou compromisso significativo de todos os *stakeholders*. Como nós percebemos nas falas anteriores, a situação de complexidade objetiva e subjetiva que envolve os litígios estruturais acaba envolvendo uma série de atores. E dentro dessa ideia de engajamento significativo, nós precisamos trabalhar dentro do projeto a consulta genuína que as autoridades devem promover para ouvir e considerar





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

seriamente a preocupação e a sugestão de todas as partes afetadas e todas aquelas que serão relevantes para o cumprimento das decisões; a transparência, porque o processo deve ser aberto e transparente, com informações suficientes fornecidas a todas as partes interessadas e à sociedade; a colaboração ou cooperação, porque as partes devem tratar de trabalhar juntas para encontrar as soluções viáveis, considerando as necessidades e limitações de todos; e, por fim, o importante imperativo da boa-fé objetiva nesse comportamento, porque o engajamento deve ser realizado sem intenções ocultas ou tentativas de manipulação.

Todas essas medidas devem ser reforçadas por medidas atípicas de execução para o cumprimento desse compromisso significativo, inclusive a possibilidade de chamar atenção das partes que estiverem desviantes desses objetivos, bem como a possibilidade de sanção efetiva nesses casos.

Eu tenho ainda um outro ponto de que eu gostaria de tratar, que é o problema que cuida da regulamentação da autocomposição. Esse é um ponto bastante extenso, as dificuldades são muito grandes. Eu fiz uma sugestão em relação à necessidade de homologação das decisões de acordo nos casos estruturais, mas me parece que o que é mais importante reforçar aqui é que, como o processo estrutural é dialogado e precisa dessa consensualidade – é um de seus elementos essenciais –, esse procedimento precisa ser regulado pelo menos minimamente na legislação, para que as pessoas que realmente importem na discussão possam estar presentes.

E aí, voltando à ideia de certificação, eu diria que nós temos que ter os legitimados adequados, mas também, para grupos e subgrupos envolvidos, os representantes adequados; ou seja, a identificação, por exemplo, dos advogados, das assistências técnicas ou da própria Defensoria Pública, que vai atuar em nome de determinado grupo e subgrupo para a preservação de seus interesses, inclusive na fase de acordo.

Temos que ter uma consulta ampla nesses acordos, para que permita a visualização daquilo que, na doutrina, se chama de vazios de contraditório, porque, muitas vezes, nós chegamos a um impasse em que as partes acordam sobre um determinado tema, mas alguns pontos ficam cegos. Quando se abre a possibilidade da consulta e a impugnação





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

desses acordos, também se viabiliza a demonstração desses pontos relevantes que podem ter sido esquecidos.

E, por fim, há a necessidade de valorizar esse processo de autorregramento e de autocomposição, evitando que haja o decotamento do acordo no momento da homologação e uma homologação parcial que não esteja conforme a vontade das partes. Para que a gente possa ter acordos bem estabilizados, acordos que realmente deem segurança jurídica e acordos que sejam respeitados pelas partes e que gerem aquele engajamento significativo que eu mencionei, é preciso que o juiz, quando necessite fazer um reparo no acordo ou fazer um controle do acordo, sugira às partes que alterem esses pontos em que há necessidade de alteração, sugira às partes a oportunidade de se manifestar sobre a possibilidade de homologação parcial do acordo; mas não ele mesmo decida diferentemente do que foi acordado, porque isso pode levar a um desmonte, a um debacle daquilo que foi o objeto da convenção entre as partes e desequilibrar essa complexa relação que se forma para que se possa implementar essas decisões no futuro. Os acordos são tanto mais eficientes quanto as partes realmente se comprometem em efetivá-los.

Essas são as preliminares considerações que eu faço. Eu me coloco aqui à disposição de todos para que a gente possa efetuar esse debate e também me comprometo a encaminhar os artigos para o nobre Relator.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Hermes Zaneti Jr.

Antes de passar para o próximo convidado, registro aqui a presença remota, o acompanhamento remoto do Desembargador Federal Newton Pereira Ramos Neto, assim como a ausência justificada da colega membro daqui da Comissão, a Advogada da União Andrea de Quadros Dantas.

Chamo agora o Prof. Leonardo Silva Nunes a fazer a sua exposição em até dez minutos, e essa apresentação será também de forma remota.

Com a palavra, S. Exa. o Prof. Leonardo Silva Nunes.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. LEONARDO SILVA NUNES (*Fora do microfone. Por videoconferência.*) – O.k.
Bom dia, ouvem-me bem?

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Pronto. O.k.

O SR. LEONARDO SILVA NUNES (*Por videoconferência. Fora do microfone.*) – O
senhor me ouve bem, Sr. Presidente?

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Com a palavra V. Exa.

O SR. LEONARDO SILVA NUNES (*Por videoconferência. Fora do microfone.*) – O.k.,
muito obrigado...

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Está sem áudio, Professor. Aumente o seu
áudio, nós não estamos ouvindo V. Exa.

O SR. LEONARDO SILVA NUNES (*Por videoconferência. Fora do microfone.*) –
Confirmam, por favor: eu me faço ouvir? Alô? (*Pausa.*)

Ouve-me, Gisele? Eu não sou ouvido?

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Tente falar alguma... Por favor, Prof. Leonardo,
pode falar, para ver se nós conseguimos ouvi-lo.

O SR. LEONARDO SILVA NUNES (*Por videoconferência. Fora do microfone.*) – O.k.
Olá.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Bom, o que nós podemos fazer é adiantar e
depois voltamos a V. Exa.

O SR. LEONARDO SILVA NUNES (*Por videoconferência. Fora do microfone.*) – Está
o.k.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Eu acho que talvez seja a forma de não atrasar.

Convido o Desembargador e Coordenador da Comissão de Conflitos Fundiários do
Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Leopoldo Mameluque, a tomar assento na mesa e a
fazer a sua exposição por até dez minutos. No retorno, tentaremos novamente ouvir o Prof.
Leonardo.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Pois não, Desembargador.

O SR. LEOPOLDO MAMELUQUE (*Fora do microfone.*) – Bom dia.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Bom dia.

O SR. LEOPOLDO MAMELUQUE – Bom dia a todos.

Eu saúdo inicialmente o meu conterrâneo, mineiro, o Prof. Vitorelli, com a licença do ilustre Presidente e renomado Aras, conhecido em todo o Brasil e que bem conduz os trabalhos e todos os membros.

Eu vou fazer uma exposição um pouco heterodoxa, a pedido da nossa Desembargadora mineira Lilian Maciel, que, vendo a atuação da Comissão de Solução de Conflitos Fundiários, instituída pela ADPF 828, percebeu algumas nuances do projeto estrutural e, por ser membra da comissão, nos convidou para participar.

A nossa atuação, para começo de conversa, é meramente administrativa – já começa aí o diferencial.

Então, a gente não vai falar como juiz ou como desembargador, ainda que as ações da comissão, por força da ADPF 828, sejam implementadas por juízes e por desembargadores. Aí já começa uma diferença na atuação de primeiro e segundo graus.

Mas eu gostaria, para otimizar o tempo, que é curto, que fosse colocada aí a exposição.

Eu assisti atentamente à instalação da Comissão, a fala eloquente do Prof. Vitorelli, e procurei tentar responder à pergunta: Na sua atuação acadêmica e prática, qual o aspecto do processo estrutural você entende que merecia regulamentação... É isso que o senhor precisa, não é isso? Então, eu vou...

Pode passar.

Quais seriam as perspectivas do anteprojeto de lei do processo estrutural e similitudes com as atividades da comissão de solução de conflitos de tribunais estaduais e regionais, decorrentes da ADPF 828 e Resolução 501/23, do CNJ. A comissão do Tribunal





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

de Minas já realizou 55 visitas técnicas, por força da ADPF 828, desde a sua instituição em dezembro de 2022, ou seja, em um ano e meio de atuação, nós fomos 55 vezes a campo – juízes, desembargadores, partes, entidades interessadas e tudo mais.

Eu tenho um vídeo de três minutos que eu gostaria de reproduzir. Eu vou sacrificar o meu tempo em prol desse vídeo, para mostrar que é uma atuação realmente heterodoxa. Nós não vamos de terno nem de gravata, não somos juízes, não somos desembargadores, mas, ao final, temos conseguido muito sucesso. Dessas 55 visitas, nós temos aproximadamente 20 acordos já encaminhados, processos que há 20 anos se arrastam, como é o caso da chacina de Felisburgo, lá no norte de Minas, que resultou na morte de cinco pessoas e 12 tentativas de homicídio, em que agora estamos tendo encaminhamento.

Então, eu acho interessante, vou sacrificar o meu tempo. *(Pausa.)*

Então, nós vamos continuar aqui, porque ele está com dificuldade de acessar o vídeo, mas depois eu quero disponibilizar todo esse material para a Comissão, e depois ficar à disposição para o que for necessário.

Pode passar, então.

Uma primeira situação diferente é que a nossa atuação é também pré-processual – não precisa de um processo, não precisa de um juiz, não precisa de um desembargador. Ela pode ser provocada: o tribunal, a instituição pode ser provocada, pode ser provocada por parte, por terceiro ou de ofício, que vai ao encontro do que o Desembargador Vitorelli falou.

A atuação no âmbito administrativo é extrajudicial também. Isso não impede a atuação judicial, que é feita ou pelo juiz ou pelo tribunal, pelo relator. Eles podem pedir o apoio da comissão para atuar. E aí é feito... o processo segue normalmente e a comissão entra para fazer o facilitamento.

É uma atuação institucional em apoio e orientação ao magistrado, seja de primeiro ou seja de segundo grau. Utilizamos todas essas técnicas de solução consensual de conflito, mesa de negociação do Governo, tentativa de conciliação, mediação, conversa,





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

diálogo, tudo o que... Por exemplo, povos indígenas e quilombolas têm um procedimento próprio para se chegar a eles. Tem que respeitar a Convenção 169, da OIT, nós temos que respeitar uma série de instrumentos com que muitas vezes o juiz não está familiarizado e o próprio relator também não; mas a gente, no dia a dia, vai se familiarizando com eles.

Documentamos tudo com registro fotográfico, preenchimento de relatório, entrevistas, e submetemos a um colegiado que é presidido normalmente pelo presidente do tribunal para deliberação, ou seja, deliberação conjunta, uma deliberação colegiada. Ela não é unitária, não é de um juiz solitário, lá no gabinete dele, resolvendo se vai tirar 30 famílias ou se vai deixar. É uma coisa em que ele tem sustentação para agir. E se resolver tirar a família, é montado um plano, porque também faz parte do processo estrutural ter um plano de atuação – não é isso? – que eu vou explicar rapidamente.

Pode passar aí a transparência.

Então, a atuação é conjunta – o Ministério Público, quando a gente vai à visita, vai junto –: Ministério Público, Defensoria Pública, sindicato, associação, movimento representativo, órgão de classe, terceiros, universidades, vai todo mundo.

Num primeiro momento, nós tivemos uma dificuldade terrível. Chegávamos a uma ocupação de mil pessoas, do MST, MTST, e a gente não sabia o que era aquilo, se podia falar, se não podia. Imaginem: a gente, uma comissão, preocupada! E imaginem, ali no interior, um juiz novato! Ele vai ter coragem de conversar com esse pessoal? E nós aprendemos que tem que conversar com o representante das lideranças, da esquerda, com os ruralistas, com todo mundo. Se você não conversar, não tem solução de problema. Muitas vezes a solução está na mão de alguém, de uma parte.

Estou vendo meu tempo. Ali é o que falta, não é? Então, vamos em frente.

Não, pare aí só um minuto. Volte um pouquinho aí, porque eu não terminei.

Então, como a gente age? A gente faz os contatos prévios individualizados com cada uma das partes antes de ir ao local, vê as diferenças, acerta, combina o que vai ser feito para não causar obstáculos.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

Também temos cooperação técnica com outras entidades, com outros tribunais. Vamos fazer, segunda-feira agora, terça-feira e quarta, uma visita conjunta com o TRF-6 a quatro acampamentos, ver situações que se arrastam há mais de 15 anos que envolvem quilombolas, que envolvem indígenas, que envolvem movimentos organizados. E já estamos indo com uma pré-solução, porque o Incra vai junto. Lá é uma área que vai ser demarcada para os quilombolas, o que é difícil de fazer, só tem uma atuação dessa em Minas Gerais. E nessa área, quem estiver lá dentro, o próprio Incra vai tentar realocar numa outra área que ele agora consegue adjudicar em função de dívida, quer dizer, as fazendas que estão com dívida o Governo pode adjudicar, passar para o Incra, para o Incra assentar o pessoal.

Oi?

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. LEOPOLDO MAMELUQUE – Pode, então... Eu vou encerrar, porque vai vir um vídeo. O tempo é do vídeo. Vai comer um pouquinho do tempo. Se o Presidente permitir um minuto a mais...

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Desembargador, uma informação que eu recebi da organização aqui do evento: o Senado, por motivo de segurança cibernética, não permite a busca por aquela trilha que está posta, mas a organização vai disponibilizar para todos os membros...

O SR. LEOPOLDO MAMELUQUE – Perfeito.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – ... aqui o filme.

O SR. LEOPOLDO MAMELUQUE – Ah, bom, entendi.

(Soa a campainha.)

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – No final, nós vamos tentar passar o vídeo...

O SR. LEOPOLDO MAMELUQUE – Perfeito.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – ... mas, por enquanto, nós não estamos conseguindo, por motivo de segurança cibernética.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. LEOPOLDO MAMELUQUE – Sem problema nenhum. Então, vou finalizar. Faltam duas transparências.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Sim.

O SR. LEOPOLDO MAMELUQUE – Então, o que seria necessário regulamentar no projeto estrutural? Essa é a pergunta.

Eu colocaria: especificação das técnicas a serem utilizadas no curso do processo, inclusive os momentos em que devem ser utilizadas – as técnicas, mediação, conciliação, mesa de conversa –; os mecanismos de transparência da atuação institucional, e foi citado Brumadinho; as formas e mecanismos de provocação, atuação e suporte institucional; a forma de estabelecimento dos planos conjuntos de atuação e revisão.

Pode passar. Acabou, não é?

Então, basicamente é isso. Se tivesse calculado, não teria dado tão certo.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Desembargador, muito agradecido pela participação de V. Exa.

O áudio e o vídeo do YouTube serão apresentados aos membros. Lamentamos que o sistema não permita esse acesso nesse momento. Fica o nosso agradecimento, e certamente a experiência de V. Exa. vem contribuir com todo o trabalho que nós estamos aqui a desenvolver. Muito agradecido a V. Exa.

Eu vou chamar novamente... (*Pausa.*)

Vai dar tempo? Dá? Desembargador, olha, parece que vai dar. O pessoal está tentando. (*Pausa.*)

Olha ali, pronto. Já temos aí. (*Pausa.*)

Só o áudio. Não vai sair o áudio. Enviaremos para todos depois. O.k.

O SR. LEOPOLDO MAMELUQUE – Melhor. Muito obrigado a todos.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, então, Desembargador.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

Vamos convidar, novamente, o Prof. Leonardo Silva Nunes, para, de forma remota, fazer a sua apresentação, em dez minutos.

Prof. Leonardo, com a palavra.

O SR. LEONARDO SILVA NUNES – Agora sim, Sr. Presidente. Essa Comissão me ouve bem?

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Sim.

O SR. LEONARDO SILVA NUNES (*Por videoconferência.*) – O.k.

Muito obrigado, Exmo. Sr. Presidente dessa Comissão, Dr. Augusto Aras, na pessoa de quem cumprimento todos os seus membros.

Uma saudação especial aos membros do Senado Federal, na pessoa do seu Presidente, Senador Rodrigo Pacheco, pela iniciativa da constituição dessa Comissão para discutir um assunto tão importante e definitivamente colocar na ordem do dia um projeto de lei que vem para somar, que vem para avançar em todos os esforços, todas as conquistas que nós já temos até aqui.

Eu agradeço, em especial, ao membro dessa Comissão, Prof. Dr. Márcio Faria, pela indicação.

Cumprimento também outros colegas que vêm batalhando já há mais de década, contribuindo para a formação dessa base teórica, que servirá certamente de subsídio para os trabalhos dessa Comissão, na pessoa do Prof. Sérgio Arenhart.

Cumprimento também a minha para sempre Professora, Dra. Juliana Cordeiro de Faria, estendendo aí o abraço aos colegas da Comissão.

Bom, a minha contribuição, Sr. Presidente, eminente Relator, Prof. Edilson Vitorelli, é uma contribuição conjunta do centro de pesquisa que nós vimos construindo aqui na Universidade Federal de Ouro Preto, portanto, não só uma contribuição das Gerais, mas em especial uma contribuição da região dos Inconfidentes. Então, é uma proposta conjunta minha, dos meus ex-orientandos de mestrado, das minhas atuais orientandas de mestrado no PPGE da Ufop e de toda a equipe que trabalha comigo lá.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Eu tenho basicamente cinco eixos que eu gostaria de pontuar. Essas propostas já foram também encaminhadas por escrito, atendendo à convocação do eminente Relator.

Eu dividi essa apresentação – não sei se ela é compartilhada com vocês – em dois momentos.

Pode passar essa tela, por favor?

Isso, essa aí.

Apenas para deixar claro para a Comissão como vai ser: eu vou anunciar esses eixos e na tela vai aparecer para os eminentes membros dessa Comissão a proposta redacional dos dispositivos. É claro que é uma proposta que deve ser certamente burilada por V. Exas.

Pode passar, por favor.

O primeiro eixo é o eixo da fase postulatória. Eu, já de algum tempo, venho defendendo a necessidade de se admitir no processo estrutural o que eu denomino de postulação móvel. E vejo que essa proposta se coaduna com a fala de alguns dos colegas que já me precederam. Por que uma postulação móvel? Uma postulação que viabilize alterações do pedido consistentes em especificações das medidas estruturantes, que não caracterizam aditamento à petição inicial. A admissão dessa postulação móvel superaria um entrave que é definido no Código de Processo Civil, no art. 329, inciso 2, que estabelece o momento até o qual alterações objetivas da lide poderiam ser feitas.

Eu sei que essa ideia é, sim, disruptiva, mas ela vai ao encontro das estabilizações dinâmicas em alguma medida já defendidas pelo Prof. Cabral e, inclusive, mencionadas pelo Dr. Aras no intervalo entre os dois blocos.

A ideia é que se o problema estrutural, o conflito estrutural é móvel, é mutável e os seus elementos são conhecidos, são trazidos ao processo ao longo de toda a fase de conhecimento, é, sim, interessante que também o pedido e a causa de pedir... que se admita essa alteração desde que aconteça até a sentença.

Eu sei que a ideia do Prof. Cabral pode avançar nesse ponto, inclusive para a fase de execução ou cumprimento de sentença, mas acho que a ideia da postulação móvel é





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

inerente a essa mutabilidade que nós temos no problema estrutural, nos conflitos estruturais.

Esse tópico, inclusive, foi, de uma certa forma, acolhido na ADPF 709, da relatoria do Ministro Barroso. E, na mesma toada, deveria se admitir que o réu promovesse a caracterização da estruturalidade da demanda se o autor não tiver feito na petição inicial. Essa ideia não é minha; essa ideia já é reverberada pelos processualistas, pelo FPPC já há muito, mas acho que é uma tendência de também positivarmos essa ideia.

Bom, pode passar esse eslaide, por favor.

O próximo eixo que eu gostaria de comentar é sobre a fase de saneamento e de organização do processo. É um tema que acho que vem sendo muito pouco trabalhado.

Sei que a Profa. Gisele e os seus orientandos já enfrentaram esse tema no Centro de Pesquisa da Universidade Federal do Pará, mas acho que a gente ainda pode avançar.

O que eu estou chamando aqui de saneamento continuado? Na mesma toada da Profa. Gisele e do Prof. Márcio Faria, a ideia é que, se nos litígios estruturais, as causas que geram o problema podem sofrer alterações ao longo do tempo, e, partindo da premissa da existência de uma postulação móvel nesses processos, isso implica também a necessidade de um saneamento continuado.

A gente não pode falar de uma decisão de saneamento pontual que, por assim dizer, cristalice toda a organização do processo; ao contrário, se há a possibilidade de alteração desses elementos objetivos ao longo do processo, também é necessário que o juiz chame novamente para revisitação da decisão de saneamento e de organização do processo, de preferência com a participação dos demais sujeitos processuais, nos moldes do que estabelece o art. 357 do CPC; são vários os tópicos ali do 357 que devem ser observados nessa decisão de saneamento revisitada, daí saneamento continuado.

Pode passar esse eslaide, por favor.

A terceira ideia que eu trago para apreciação diz respeito à organização judiciária. A gente percebe que, em alguns tribunais estaduais e mesmo em tribunais regionais federais, você tem turmas e mesmo varas específicas com competência especial para, por





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

exemplo, conflitos agrários. Eu sei que não é exatamente esse o nosso tema, mas a proposta é que a lei federal poderia indicar competência absoluta de juízos de conflitos coletivos para o julgamento de litígios estruturais, especialmente nas comarcas dos estados ou regiões cujas leis de organização judiciária tenham criado esses juízos especiais. Essa norma poderia, inclusive, estimular a alteração das leis de organização judiciária em prol da criação desses juízos ou órgãos colegiados especializados para o julgamento de litígios estruturais.

O Prof. Hermes sugeriu a necessidade de pensarmos no modelo de transição entre juízos – isso também já foi discutido no FPPC –, o que seria bastante salutar, Professor, mas talvez a ideia também de pensarmos em juízos ou colegiados vocacionados; ou seja, o juiz, quando pensa numa remoção, também o faz pensando no tipo de serviço que ele vai encontrar ali, e seria muito interessante termos magistrados vocacionados para lidar com esse tipo de demanda que não é das mais simples.

Pode passar essa folha, por favor.

O quarto eixo, que eu sugiro, é o eixo da execução, que já foi trabalhado pelo Prof. Fredie Didier mais cedo e considero um dos momentos mais sensíveis do processo estrutural, e a minha proposta conversa com o meu quinto eixo – daqui a pouco, a gente chega lá –, mas a ideia, eminente Relator Edilson Vittorelli, é que a execução seja tratada como uma norma fundamental.

Eu estou aqui dando um exemplo da consensualidade, porque entendo que a consensualidade, assim como o Prof. Zaneti afirmou, é, sim, um dos aspectos fundamentais para a solução adequada dos problemas estruturais. Então, ela deveria ser estimulada pelos atores – Ministério Público, Advocacia, Defensoria Pública –, mas deveriam ser também promovidos pelo juiz os diálogos interinstitucionais, com a articulação das funções do Estado para estabelecimento dos meios, do tempo e da intensidade, fazendo uma homenagem, de novo, ao Prof. Fredie, ao Hermes e ao Rafael Alexandria, para que se atinja um estado ideal de coisas.

Pode passar para o último eslaide, por favor.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

E aí, eminente Relator, eminente Presidente desta Comissão e demais membros, tem sido alguma coisa comum – em projetos de lei envolvendo a reforma do processo coletivo, a reforma da lei da ação civil pública, alguns dos projetos naturalmente – o estabelecimento de uma principiologia. Eu não creio que seja o melhor caminho, mas eu acho que nós poderíamos adotar nessa lei o mesmo modelo que nós temos no CPC: um capítulo inicial para as chamadas normas fundamentais. Essa lei deveria contemplar um arcabouço de normas fundamentais mínimo a fim de nortear a adequada interpretação da própria lei, especialmente das normas que compõem o regime processual civil em vigor, quando utilizadas subsidiariamente. Esse capítulo de normas fundamentais poderia ser bastante útil, inclusive, pedagogicamente, para assentar algumas das principais premissas que já estão consolidadas pela jurisprudência dos tribunais superiores, como, por exemplo, o fato de que as deliberações estruturantes tomadas pelo Poder Judiciário de maneira articulada com o Legislativo e o Executivo não contrariam a separação de Poderes.

Bem, passe para a próxima folha, por favor, do eslaide.

Gostaria de me colocar à disposição, mais uma vez – pode passar para a próxima folha –, desta Comissão, de todos os colegas, eu e minha equipe da nossa Universidade Federal de Ouro Preto, os meus mestrandos e os meus orientandos, para que a gente possa continuar caminhando junto com esta Comissão nas contribuições para esse projeto de lei.

Muito obrigado pela atenção.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Professor.

Chamo agora o Desembargador e Prof. Alexandre Freitas Câmara para fazer a sua exposição, também de forma remota, por dez minutos.

Com a palavra, S. Exa.

O SR. ALEXANDRE FREITAS CÂMARA *(Por videoconferência.)* – Bom dia a todos, a todas.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Eu queria, inicialmente, saudar os integrantes da Comissão – o Prof. Augusto Aras; o meu caríssimo e antigo amigo, o Ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas; querido Professor e amigo Desembargador Edilson Vitorelli – e todos os que me antecederam. É uma honra participar desta audiência pública e tentar, de alguma maneira, contribuir para o anteprojeto, que, certamente, será extremamente importante para o melhor desenvolvimento do processo estrutural no Brasil.

Eu queria fazer aqui quatro breves considerações para, de alguma maneira, tentar contribuir com os trabalhos da Comissão. A primeira consideração diz respeito ao fato de que, de um modo geral, tem-se pensado o processo estrutural para a reorganização de estruturas públicas. Mas nós sabemos – e isto até já foi mencionado aqui hoje – que também estruturas privadas podem ser alcançadas pelo processo estrutural e um bom exemplo disso é o processo de recuperação judicial de empresas. Acontece que, a meu ver, nós não devemos focar apenas no que poderíamos chamar de grandes estruturas, mas também pequenas estruturas podem ser objeto de uma reformulação, de uma reorganização ou de uma reestruturação através desse tipo de processo. Eu tenho proposto – e isto foi objeto de um texto que publiquei no ano passado, na *Revista de Processo* – a adoção das técnicas do processo estrutural, pelo menos das técnicas mais importantes do processo estrutural, para certos casos envolvendo pequenas estruturas privadas, como, por exemplo, as famílias. Os conflitos familiares, muitas vezes, acabam por ter as mesmas características de qualquer conflito estrutural, e isso faz com que as técnicas do processo estrutural possam ser muito úteis para a resolução desse tipo de caso.

Pensemos em processos que versam sobre guarda e convivência de crianças e adolescentes, muitas vezes com problemas ligados a abusos, violência, alegação de alienação parental e, muitas vezes, com uma multipolaridade que não é percebida pela maior parte das pessoas. Vou-lhes trazer aqui rapidamente o exemplo de um caso concreto em que se discutia convivência de pessoas da família com uma criança, uma criança em que havia multiparentalidade, havia reconhecidas para essa criança duas mães e dois pais. Todos queriam convivência. Só que essa criança tinha, por ter dois pais e duas mães – um pai biológico, um pai socioafetivo, uma mãe biológica, uma mãe socioafetiva –, oito pares de avós, e todos queriam convivência. Percebam, então, que o





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

mês dessa criança não era suficiente para conviver com todo mundo. Se nós déssemos finais de semana alternados para cada pai, para cada mãe, para cada avô e para cada avó, essa criança só ia ver a mãe biológica uma vez a cada 16 semanas. Isso precisa ser estruturado de uma forma adequada.

Por isso, eu encaminhei uma sugestão de que se inserisse no projeto um dispositivo dizendo que a lei se aplica, no que couber, aos casos envolvendo guarda e convivência de crianças e adolescentes, especialmente quando houver risco de violência doméstica ou de alienação parental.

As outras três observações são mais objetivas do que essa primeira, ainda mais objetivas. A Profa. Gisele Goes falou sobre a importância da oralidade no processo estrutural, com o que eu concordo plenamente, mas eu queria sugerir que isso se estendesse ao segundo grau de jurisdição. Em que medida? A sugestão é de que, nos recursos que chegassem aos tribunais de segundo grau, fossem vedadas as decisões monocráticas e fosse garantido o direito de sustentação oral em todos os recursos. Com isso, assegurar-se-ia a oralidade em segundo grau de jurisdição. Percebam que, se nós temos um sistema de decisões em cascata – para usar a expressão do Prof. Sérgio Arenhart –, nós teremos inevitavelmente muitos agravos de instrumentos. Isso poderia gerar uma discussão sobre o cabimento ou não de sustentação oral, por conta dos regimentos internos dos tribunais, e sobre a qualificação dessas decisões como tutela provisória ou não, já que só para essa hipótese há expressa previsão de sustentação oral no tribunal. Parece-me que, nos processos estruturais, admitir a sustentação oral em todos os recursos e prever que as decisões nos tribunais de segundo grau onde há discussão sobre a matéria fática sejam necessariamente colegiadas nesse tipo de processo, isso seria extremamente útil.

A terceira sugestão é a de que se preveja a possibilidade de reconhecimento da natureza estrutural do processo de ofício pelo juiz. Muitas vezes, vai acontecer de o autor não dizer, na inicial, que o processo é estrutural, de o réu não dizer isso na sua resposta, mas o juiz perceber que se está adiante de uma demanda estrutural. E, com isso, se dá ao juiz a possibilidade de reconhecer essa natureza de ofício e buscar, com isso, adotar as técnicas e gerenciar o caso – já que tanto falamos aqui do gerenciamento do caso





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

concreto – a partir da adoção das técnicas que virão, certamente, na lei de processo estrutural.

E a última proposta, fazendo coro a algo que foi rapidamente mencionado pelo Prof. Fredie Didier Jr., e para dialogar com o que foi dito pela Dra. Cíntia, na sua exposição, seria a importância grande, a meu ver, de que houvesse no projeto um dispositivo falando expressamente da cooperação judiciária, não por uma mera remissão à aplicação do Código de Processo Civil, mas uma previsão expressa. O caso que a Dra. Cíntia contou na sua fala, da reunião de vários processos não por critérios, digamos, mais ortodoxos de conexão, mas pela busca da identificação da competência adequada, isso se mostra... É muito fácil de se fazer quando trabalhamos com cooperação judiciária.

Os núcleos de cooperação judiciária dos tribunais têm sido cada vez mais ativos. A cooperação judiciária é um tema que está na ordem do dia, tanto do ponto de vista da doutrina como do ponto de vista da prática do Poder Judiciário. Basta lembrar que na próxima semana, segunda e terça-feira, teremos em Brasília o encontro nacional de juízes de cooperação, e vários dos que aqui estão presentes estarão também participando desse encontro nacional, como é o caso do Prof. Fredie Didier Jr.; o Prof. Zaneti me parece que não poderá participar, mas estava originariamente também na programação; eu vou participar; enfim, vários outros colegas, inclusive dos que aqui estão, têm se dedicado muito à cooperação judiciária nacional. O Prof. Antonio do Passo Cabral, o Prof. Fredie Didier Jr., por exemplo, são meus colegas no Comitê Executivo da Rede Nacional de Cooperação, hoje presidido pela Conselheira Mônica Nobre, do CNJ.

(Soa a campainha.)

O SR. ALEXANDRE FREITAS CÂMARA *(Por videoconferência.)* – E a cooperação judiciária pode, sem nenhuma dúvida, trazer instrumentos de grande eficiência para os processos estruturais – e aqui, claro, me limito a eles –, especialmente no que diz respeito à determinação de competências e para o gerenciamento dos casos. Muitas vezes nós vamos poder identificar casos, situações em que um juízo pode ser o mais adequado para colher a prova, com competência adequada para colher a prova, outro para decidir, outro para promover o acompanhamento e o gerenciamento da efetivação das decisões judiciais, tudo isso pode se resolver por cooperação judiciária.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Essas eram, então, as contribuições que eu tinha a apresentar dentro do tempo que nos foi disponibilizado. Quero agradecer muito, mais uma vez, à Comissão pelo convite e me colocar à disposição da Comissão e do Senado Federal para toda ajuda que eu possa dar, dentro dos limites das minhas modestas forças.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Desembargador Alexandre Freitas Câmara, pela contribuição de V. Exa.

Chamo agora o Prof. Jordão Violin para tomar assento à mesa e fazer a sua exposição por até dez minutos.

Seja bem-vindo, Prof. Jordão!

O SR. JORDÃO VIOLIN – Muito obrigado, Presidente Antônio Augusto Aras. Cumprimento todos os membros da mesa, meu amigo Edilson Vitorelli, Relator, Ministro Ribeiro Dantas, Vice-Presidente.

Eu, embora reconheça a importância da repetição para fins de estabelecimento de consensos, elenquei aproximadamente 14 contribuições, várias delas já foram mencionadas aqui, então eu vou tentar focar naquilo que ainda não foi mencionado ou, se mencionado, merece alguma ênfase adicional. Eu elenquei aqui sete pontos para mencionar, ainda que com alguma brevidade.

A primeira proposta que, na minha opinião, merece consideração diz respeito ao caráter subsidiário do processo estrutural. Na minha opinião, seria importante que o projeto de lei tratasse a situação a ser enfrentada como aquela perversiva, é aquela incapaz de ser solucionada com medidas pontuais ou que envolva instituições que não estão sujeitas ao mercado, à lógica de mercado e, portanto, não podem trabalhar por conta própria para a superação desse estado de desconformidade. O ajuizamento do processo estrutural deve ser justificado por um estado generalizado de desconformidade ao direito, e esse estado deve ser justificado na ação, na petição inicial ou na decisão de certificação.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Segundo ponto: diz respeito à própria certificação do estado de desconformidade. A decisão que certifica o estado de desconformidade deve definir objetivos e metas. O juiz deve definir objetivos e metas, e não necessariamente, neste primeiro momento, as medidas específicas de enfrentamento. Essas medidas específicas de enfrentamento da situação de desconformidade devem ser deixadas às partes por meio da apresentação de um plano de enfrentamento, salvo situação de grave violação a direitos que exija medidas urgentes e pontuais. Aí, sim, me parece que faz sentido definir desde logo medidas específicas para enfrentamento.

O terceiro ponto diz respeito à ampliação da legitimidade coletiva. Como nós estamos trabalhando aqui no âmbito do processo coletivo, no âmbito de um processo coletivo que lida com litígios complexos, que envolvem vários polos de interesse, talvez seja o caso de se considerar a ampliação da própria regra de legitimidade coletiva, permitindo-se a participação direta do grupo, mesmo que sem personalidade jurídica, representado pelos seus membros, vinculando-se a legitimidade do grupo ao procedimento de escolha do seu porta-voz. Isso pode ser uma inovação interessante para permitir o acesso à Justiça de grupos por si sós, e não mediante representantes estabelecidos previamente em lei.

Quarto ponto: reunião e consolidação de ações não só individuais, mas também de ações coletivas, num único processo estrutural. Foi mencionado aqui anteriormente que pode haver a proliferação de ações estruturais discutindo o mesmo tema, propondo a discussão do mesmo problema, e pode ser interessante, então, não só a reunião de ações, a coletivização de demandas, mas a reunião de ações coletivas que não são tratadas como estruturais para serem tratadas, então, de maneira conglobante. Inclusive, e eu gosto desse termo, com definição do pedido de maneira conglobante a partir das diversas causas de pedir das diferentes ações.

Quinto ponto: gestão de casos, no plural, como destacado pelo Prof. Edilson Vitorelli – a gestão de casos e a gestão de caso. Aqui, a minha proposta é que, em caso de proliferação de demandas estruturais já certificadas, os tribunais tenham a possibilidade, em conjunto com Legislativo e Executivo, em diálogo interinstitucional, de definir a ordem prioritária de enfrentamento dos problemas estruturais, inclusive com compromisso de





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

inclusão na próxima lei do plano plurianual daquele tema, se for o caso. Qual é que é a minha preocupação? Na medida em que o projeto de lei possa ampliar a legitimidade coletiva, a legitimidade para ajuizamento de uma ação estrutural, pode haver proliferação de demandas, várias delas tratando de temas diversos, de modo que se perca o foco e não se saiba exatamente qual o problema estrutural enfrentar primeiro. Então, a definição de uma ordem prioritária de enfrentamento, em conjunto com Legislativo e Executivo, pode ser bastante benéfica.

Sexto e penúltimo ponto é com relação à liquidação por amostragem. A execução e o cumprimento de sentença estrutural, quando redundarem em pagamento de verbas, poderão ser liquidados por amostragem, de modo a se atingir um valor médio e dispensar liquidação individual. A liquidação individual de valores é hoje um dos grandes gargalos do processo coletivo, porque o processo coletivo nasce coletivo, mas termina individual por meio de inúmeras liquidações. Talvez seja o caso de se pensar na possibilidade de liquidação por amostragem para se atingir um valor médio, de modo que a liquidação possa ser feita também de maneira coletiva.

E, por fim, creio que seja bastante importante a existência de pelo menos duas listas exemplificativas, trabalhando não só com um rol, mas com duas listas exemplificativas na nossa lei: uma lista de medidas atípicas e uma lista de formas de monitoramento, como foi sugerido pelo Prof. Casimiro. Qual é a ideia? Muito embora este anteprojeto seja um anteprojeto que trata com litígios sofisticados e que é estabelecido a partir de uma discussão bastante sofisticada, ele tem também um propósito que me parece didático. É importante orientar o juiz brasileiro com relação ao que ele pode ou não pode fazer. Parece-me que um rol exemplificativo de medidas atípicas ajuda a orientar a atuação do juiz e que também um rol exemplificativo de formas de monitoramento da decisão ajuda também a orientar a atuação do juiz, de modo que o juiz não fica perdido com relação ao que fazer. A flexibilização é importante, mas a liberdade excessiva, às vezes, deixa o profissional do direito sem ter uma noção de qual caminho seguir.

Eram essas as minhas contribuições, dentro do meu tempo.

Eu agradeço imensamente o convite e fico também, como os demais, à disposição da Comissão.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Jordão Violin.

Na sequência, convido a eminente Juíza do Tribunal de Justiça de São Paulo Dra. Helena Campos Refosco para fazer a sua exposição em dez minutos, de forma remota.

Com a palavra, a eminente Magistrada Helena Campos.

A SRA. HELENA CAMPOS REFOSCO (*Por videoconferência.*) – Bom dia.

Cumprimento a todos. É uma enorme alegria. Cumprimento a todos nas pessoas do Prof. Augusto Aras e do Prof. Benedito Cerezzo, meus colegas na UnB, onde eu tive o grande privilégio e a honra de lecionar a matéria que aqui debatemos, juntamente com a Profa. Daniela Marques de Moraes. Muito obrigada.

Eu vou falar aqui tanto desta minha posição de Juíza de Direito do Tribunal de Justiça de São Paulo... Fui também Juíza Instrutora e Auxiliar no Supremo Tribunal Federal, no Conselho Nacional de Justiça, no Tribunal Superior Eleitoral e também trago, principalmente, minha experiência acadêmica. Meu doutorado na USP foi sobre esse tema. Fui pesquisadora visitante na faculdade de Direito de Harvard nesse tema e atualmente, hoje, falo à distância porque estou como uma *fulbright fellow* na American University debatendo este tema.

E qual é o problema que eu quero tratar? A reparação das vítimas em grandes desastres. Esse é um caso clássico de processo estrutural. Nós temos muitas vítimas que têm seus direitos humanos lesados, e elas precisam ser priorizadas. Elas perdem seus entes queridos, elas perdem seu patrimônio, elas perdem sua moradia, enfim, seus empregos, elas perdem muito. E não só elas, não só as pessoas físicas, como também empresas, microempresas, que perdem suas instalações e, por vezes, perdem sua credibilidade – imaginem se uma microempresa que vende produtos orgânicos tem sua propriedade invadida por material tóxico! –, perdem as estradas para fazer escoamento de seus produtos. O processo estrutural precisa estar bem preparado para responder a essas violações de direitos humanos muito significativas.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Nós temos no Brasil uma separação sem paralelos entre direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Os direitos transindividuais são repartidos dessa forma. Eu entendo que essa tripartição talvez pudesse ser – e deveria – superada. E entendo que, no que tange aos direitos das vítimas individualmente consideradas, aos interesses individuais homogêneos, nós temos um problema grave de insegurança jurídica, porque nós temos o Ministério Público com uma legitimação mais restrita e bastante insegura com relação a esse tipo de interesse; nós temos as Defensorias Públicas voltadas às vítimas mais vulneráveis e, portanto, não a todas elas, apesar de sua posição de vulnerabilidade naquele contexto; nós teríamos as possibilidades dos órgãos públicos e das associações.

As associações, em princípio, deveriam estar constituídas há mais de um ano – nesse caso, talvez não –, mas, de novo, entendo que paira uma grande situação de insegurança jurídica. E disso tem decorrido aquilo que a Ministra Rosa Weber, Relatora da ADI 4031, invocando a nomenclatura da FGV, chamou de danos decorrentes do processo de reparação. Então, eu trago esse problema.

Eu decidi focar minha apresentação nesta questão: reparação das vítimas. E a solução que eu vou apresentar é a da valorização e do fortalecimento do papel da advocacia nesse tipo de conflito.

Então, o que eu considero fundamental frisar? A advocacia dispõe de liberdade funcional para uma especialização em questões jurídicas e técnicas complexas, por vezes com mais recursos do que alguns órgãos públicos, possui bastante autonomia de agenda em termos temáticos, geográficos, jurisprudenciais – um mesmo advogado pode acompanhar casos em todo o país, em todas as instâncias, com muita facilidade, isso é uma característica do desenho institucional da advocacia – e os grandes escritórios possuem os recursos administrativos, financeiros e humanos para lidar com grandes casos, complexos, em que as partes adversas, por vezes, são dotadas de grandes recursos financeiros e são figuras repetidas no Poder Judiciário. Então, sobre esses argumentos que reforçam uma justiciabilidade privada de direitos, eu tive a oportunidade de desenvolver, com o Prof. Gustavo Ribeiro, aqui da American University, num artigo já publicado na Folha de S.Paulo, que eu fico à disposição para remeter, se for o caso.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Eu gostaria, então, de frisar que é fundamental, para esse modelo, conferir incentivos financeiros para que os melhores advogados sejam tão bem remunerados defendendo a coletividade quanto eles são defendendo as grandes empresas. Esse não é um modelo que nós temos no Brasil hoje. Esse é um modelo dos Estados Unidos. Todos aqui sabem, é um modelo que eu admiro.

No Brasil, se nós formos olhar para os três casos muito paradigmáticos, que eu analisei com detalhes no meu doutorado, teríamos o caso do litígio sobre educação infantil no Município de São Paulo, que ficou conhecido como litígio das creches. Enfim, foi um litígio estrutural de muito sucesso em muitos aspectos. Deve-se ressaltar, porém, que a advocacia, os movimentos sociais, as pessoas que lideraram esse litígio tão inteligentemente colocado pelo ente Judiciário, não foram remuneradas, não houve honorários para as pessoas que se dispuseram a litigar pelo interesse público.

O outro caso: da tarifa básica de telefonia. Foi um caso que o Ministro Herman Benjamin chamou de perplexidade político-processual. As ações individuais chegaram muito mais rapidamente ao Superior Tribunal de Justiça e definiram o destino desse grande litígio que nós tivemos há alguns anos.

E quero destacar, em especial, um caso muito significativo, a ADPF 165, relativa aos planos inflacionários heterodoxos, que nós tivemos no Brasil, nas décadas de 80 e 90. Ressalto que, nesse caso, houve um acordo privado. Muitos dos palestrantes que me antecederam ressaltaram essa possibilidade de realização de acordos. Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal, pelo seu pleno, validou um acordo que contou com a participação de muitos órgãos públicos também, em que os advogados que ajuizaram as ações coletivas foram remunerados por cada um daqueles que se beneficiou dessa atuação.

Esse é o paradigma nos Estados Unidos, estabelecido num julgado em 1882, pela Suprema Corte norte-americana. É um paradigma muito justo e que remunera a atuação do profissional que age em prol de toda a coletividade.

Então, acho que esta é a minha principal consideração: trazer a apresentação desse modelo. Evidentemente, a partir da adoção de um modelo como esse, a gente precisa



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

aprofundar ainda mais alguns pontos que já foram trazidos, como representatividade adequada, como notificação das pessoas envolvidas, inclusive e principalmente dos mais vulneráveis, audiências públicas, assessorias técnicas, perícias, todos esses temas passam a ser cruciais. A publicidade dos processos estruturais precisa ser bastante ampla; muitas vítimas já foram entrevistadas nos programas de televisão, relatando o quanto não conseguem descobrir informações sobre inquéritos coletivos, processos coletivos, enfim. A produção probatória, principalmente antes do ajuizamento do processo, também precisa ser repensada. Nos Estados Unidos, existe um modelo da *discovery*, e eu acho que ele é um paralelo interessante.

Então, a partir de uma opção que fortalece a vítima por meio da representação pela advocacia – nós temos advogados brilhantes no nosso país, que poderiam estar litigando mais por todos nós, em especial nesse foco que eu selecionei, dos grandes desastres, que é um exemplo clássico de processo estrutural –, nós precisamos fazer adaptações para facilitar essa participação.

Então, eu entendo que essa era a minha principal contribuição.

Acho que até falei bastante rápido. Eu quis focar no que, realmente...

(Soa a campainha.)

A SRA. HELENA CAMPOS REFOSCO *(Por videoconferência.)* – ... era a minha preocupação.

E também quero ficar à disposição de todos, para poder complementar essas minhas considerações, agradecendo imensamente por essa participação.

Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Professora.

Neste momento, encerramos o segundo bloco das participações na audiência pública.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Passo a palavra, primeiro, ao eminente Relator, para eventuais observações; depois passarei a palavra ao eminente Vice-Presidente da Comissão; e, em seguida, a todos os membros, pela ordem de inscrição.

O SR. EDILSON VITORELLI – Muito obrigado, Sr. Presidente.

Vou ser bem breve – todos já queremos almoçar, não é?

Mais uma vez, as contribuições estão muito boas. Anotei bastante coisa aqui. Só quero ressaltar um ponto que tratamos na nossa reunião anterior.

Eu não pretendo – e acho que não pretendemos aqui, porque já debatemos isto em reunião anterior – que essa lei seja uma modificação transversa do microssistema processual coletivo. Então, o que trataremos aqui é aquilo que é peculiar ao processo estrutural, e não uma forma de alterar disposições do processo coletivo como um todo, dentro de uma lei de processo estrutural.

Entendo a ansiedade das pessoas que querem mudanças e tudo, mas eu acho que sobrecarregaria muito o texto dessa lei se a gente, aqui, avançasse sobre disposições gerais do processo coletivo e não só sobre as questões que são peculiares ao processo estrutural.

Só esse ponto.

Senão, como V. Exa. colocou, todo mundo quer... Aliás, o Ministro Ribeiro Dantas colocou: todo mundo quer que o texto seja pequeno, mas quer que esteja tudo dentro dele. Então, aí essa conta não vai fechar.

Mas era só isso, Presidente.

Muito obrigado. Muito boa, estou muito satisfeito com a audiência. Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, eminente Relator.

O eminente Vice-Presidente gostaria de falar?

O SR. MARCELO NAVARRO RIBEIRO DANTAS – Muito simplesmente, só para reiterar o que disse o nosso Relator, eu iria falar disso. Eu iria dizer: "Olha, se nós formos refazer ou





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

refundar o processo coletivo como um todo, já que, na visão de alguns, o processo estrutural faz parte do microssistema do processo coletivo... Se nós formos colocar tudo isso, então nós vamos dizer adeus a qualquer possibilidade de termos um texto enxuto".

Então, nós precisamos, se queremos fazer um texto enxuto – e eu acho que isso é uma coisa que está presente em nossos objetivos –, nós temos que limitar as nossas ambições normativas.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Ministro Ribeiro Dantas.

Dentre os inscritos, chamo primeiro o Prof. Márcio Carvalho.

Com a palavra.

O SR. MÁRCIO CARVALHO FARIA – Bom dia, Presidente – acho que ainda é bom-dia, não é? –, bom dia a todas, bom dia a todos.

Primeiro, queria agradecer a oportunidade e também parabenizar por esta audiência pública. De fato, tem sido muito proveitosa a audiência e também muito proveitosas todas as contribuições.

Eu queria aproveitar esta manhã ainda para trazer aqui brevíssimas considerações, a partir, inclusive, das colocações dos colegas anteriores.

A primeira delas: muito se discutiu a respeito da atuação do juiz na execução e se sugeri, inclusive, a adoção de um rol de medidas atípicas de que o juiz poderia se valer, até para que todos pudessem saber disso que está acontecendo. E aí a primeira consideração que eu quero trazer aqui à Comissão é se não seria interessante que nós definíssemos, ainda que minimamente, quais são os critérios para adoção das medidas executivas atípicas, porque, como nós bem sabemos, a jurisprudência do STJ de certa maneira já as definiu, mas o que nós percebemos é uma dispersão muito grande, principalmente nas instâncias inferiores, a respeito de quais são os critérios para que essas medidas possam ser adotadas. Então esse seria um primeiro ponto para a gente considerar.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O segundo ponto, a partir da fala do Desembargador Alexandre Câmara, tem a ver com a recorribilidade. Eu, como advogado privado, além de professor, sempre me preocupo com o meu cliente ali na ponta. E a questão é: nós aqui várias vezes falamos sobre decisões interlocutórias muito relevantes que eventualmente vão ser proferidas ao longo desse processo, inclusive em cadeia, em cascata, da melhor maneira de se colocar, e a questão é que hoje a atual recorribilidade das interlocutórias é limitada pelo art. 1.015. Todos nós sabemos da teoria da taxatividade mitigada, mas ela não consta da lei. Será que não seria interessante que nós, no projeto, ampliássemos a recorribilidade a respeito das decisões interlocutórias, já que nós temos aqui uma decisão muito importante que, ao longo do processo, vai definir toda sorte desse processo estrutural?

(Soa a campainha.)

O SR. MÁRCIO CARVALHO FARIA – Por fim, para me ater ao nosso tempo, foi sugerida também a ideia de normas fundamentais nesse nosso PL. Talvez seria interessante – e eu não vi hoje, pelo menos nesta manhã –, nenhuma menção à observância dos precedentes, sobretudo dos precedentes em sentido forte, como costuma dizer a Profa. Teresa Arruda Alvim. Acho que seria interessante que nós pensássemos isso também como uma norma fundamental, que também nos processos estruturais, por óbvio, fossem respeitados os precedentes.

E, por fim, para fazer menção à fala do Ministro Navarro Dantas, parece-me que, de fato, precisamos de um projeto minimalista, porque projeto bom é o projeto que vai ser aprovado. Se nós tentarmos realmente abarcar tudo que eventualmente todos nós aqui queremos, dificilmente esse projeto vai andar no nosso Congresso Nacional.

Obrigado e bom dia a todos.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Márcio.

Com a palavra o Desembargador Aluísio Mendes, o segundo inscrito.

O SR. ALUÍSIO MENDES – Muito obrigado, Presidente.

Cumprimento a nossa direção dos trabalhos, V. Exa., o Ministro Ribeiro Dantas, o Desembargador Edilson Vitorelli, e todos os colegas da Comissão.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Eu também aqui quero dizer que a gente está numa situação em que a gente tem que realmente seguir, eu acho, esses parâmetros fixados. A preocupação, antes de mais nada, é de estabelecer a flexibilidade. A gente tem, naturalmente, dispositivos do Código de Processo Civil, de 2015, que abriram, digamos, algumas portas, mas, obviamente, a gente tem uma experiência... E aí acho que o direito norte-americano é fundamental, sob o ponto de vista de fonte, porque já é dado um tratamento, seja no processo coletivo... Por exemplo, às questões relacionadas a processo de falência, recuperação judicial, há muito tempo já se dá um tratamento coletivo, exatamente porque envolve uma quantidade expressiva de pessoas e de interesses. E a gente pode ver aqui, do mesmo modo, seja no âmbito micro, como foi mencionado aqui, no âmbito muitas vezes de causas familiares, até chegar a grandes desastres, a grandes questões relacionadas a projetos relacionados principalmente ao poder público.

Então tenho a impressão de que a gente... E vejam que o direito norte-americano sempre construiu a partir da realidade prática, da sua experiência, da iniciativa dos juízes e, ao mesmo tempo, da chancela pelas cortes. É claro que no direito brasileiro o papel da legislação é, digamos, deixar isso talvez mais claro, principalmente para todos os sujeitos processuais, e eu acho que a gente começa, sim, talvez...

(Soa a campainha.)

O SR. ALUÍSIO MENDES – ... com o cuidado que o Relator já mencionou de não criar todo um novo código de processos coletivos, mas talvez pincelar em algumas coisas, seja a partir da legitimidade, da petição inicial, da flexibilidade que se deve ter principalmente no *iter* ao longo de todo o procedimento e, obviamente, também sob o ponto de vista do cumprimento desses julgados. E aqui, acho que foram dados muitos exemplos que a gente tem que tentar sintetizar e transformar em fórmulas abertas, exatamente para não chegar numa minúcia muito grande de artigos e dispositivos que iriam, talvez, até prejudicar não só a tramitação quanto a aprovação e, eventualmente, a efetividade desse projeto de lei.

Era isso.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Desembargador Aluísio Mendes.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Não há mais inscritos para a parte da manhã, e eu tenho aqui algumas comunicações a fazer.

Antes de encerrar a reunião, gostaria de aproveitar a presença de todos para comunicar que o Relator irá apresentar um relatório preliminar, contendo a primeira minuta do anteprojeto da lei do processo estrutural no Brasil. Isso está previsto para o dia 19 de setembro. Em seguida, todos os membros terão o prazo de cinco dias úteis, de 20 de setembro a 26 de setembro, para propor emendas ao texto. Essas emendas poderão ser aditivas, para adicionar dispositivos que não existam ainda, ou modificativas, para alterar a redação de algum dispositivo, e também supressivas para algum dispositivo do texto. Essas emendas deverão ser protocoladas junto à Secretaria da Comissão, obedecendo ao modelo que será distribuído às senhoras e aos senhores.

Após as emendas, o Relator irá analisá-las até o dia 10 de outubro e poderá acatá-las ou rejeitá-las, produzindo o relatório final. Uma vez entregue o relatório final, os membros poderão novamente, no prazo de cinco dias, entre 11 de outubro e 17 de outubro, apresentar emendas, inclusive reapresentando emendas que tenham sido rejeitadas pelo eminente Relator. No mesmo prazo das emendas poderão ser apresentados destaques, e esses destaques poderão ser solicitados para votação em separado de dispositivos ou de emendas. Esses destaques também devem ser protocolados junto à Secretaria da Comissão e devem seguir modelo próprio, que também será distribuído.

A sessão deliberativa final, prevista para 31/10 deste ano... Na verdade, teremos prazo final até 12 de dezembro para a conclusão dos nossos trabalhos, de maneira que teremos uma certa folga, de uns 30 dias, para ajustes no texto final a ser aprovado pelo critério da maioria, como sempre.

Votação da ata, antes do encerramento – colocarei para apreciação de todos.

Antes de encerrarmos, submeto à deliberação do Plenário a dispensa da leitura e a aprovação da Ata da 2ª Reunião, que foi a anterior.

Caso não haja divergência, permaneçam como se encontram. *(Pausa.)*

Eu a declaro aprovada.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Nada mais havendo a tratar...

São 12h em ponto, ou seja, cumprimos o nosso horário.

Hoje temos um compromisso às 17h: a posse dos eminentes Presidente e Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça. Então, eu pergunto a todos os membros, se convém nós começarmos às 13h30 e não às 14h, para que encerremos a sessão de hoje às 16h30 e, com isso, cumpramos as nossas agendas oficiais.

Todos de acordo? *(Pausa.)*

Então, voltamos para a segunda rodada, na parte da tarde, às 13h30, aqui nesta mesma sala.

Qualquer sugestão... Por gentileza, acompanhem no grupo, lembrando somente que, considerando os pedidos de membros, nós flexibilizamos para os membros permanentes da Comissão o acesso pelo WhatsApp para a segurança dos nossos trabalhos. Então, a Comissão tem um WhatsApp para os membros, para facilitar quem teve dificuldade com o Teams. Com isso, eu creio que atendemos a todos e facilitamos a participação.

Muito obrigado e até daqui a pouco.

Está encerrada a sessão nesta parte da manhã.

(Iniciada às 9 horas e 12 minutos, a reunião é encerrada às 12 horas e 02 minutos.)





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

ATA DA 4ª REUNIÃO DA COMISSÃO DE JURISTAS RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO DE LEI DO PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL DA 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª LEGISLATURA, REALIZADA EM 22 DE AGOSTO DE 2024, QUINTA-FEIRA, NO SENADO FEDERAL, ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3.

Às treze horas e quarenta e um minutos do dia vinte e dois de agosto de dois mil e vinte e quatro, no Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3, sob a Presidência do Subprocurador-Geral da República Antônio Augusto B. de Aras, reúne-se a Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil, com a presença dos senhores Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, Edilson Vitorelli, Luiz Alberto Gurgel de Faria, Alberto Bastos Balazeiro, Aluísio Mendes, Lilian Maciel, Sérgio Cruz Arenhart, Susana Henriques da Costa, Sérgio Armanelli Gisbson, Antonio Nabor Areias Bulhões, Benedito Cerezzo Pereira Filho, José Bernardo de Assis Júnior, Juliana Cordeiro de Faria, Márcio Carvalho Faria, Roberto P. Campos Gouveia Filho, Newton Pereira Ramos Neto, Ademar Borges de Sousa Filho, Matheus Casimiro Gomes Serafim, e ainda dos Senadores André Amaral e Paulo Paim. Havendo número regimental, a reunião é aberta. Passa-se à apreciação da pauta: 2ª Audiência Pública. Finalidade: Audiência Pública para apresentação e debate de sugestões ao anteprojeto de lei do Processo Estrutural no Brasil. Participantes: Sra. Maria Carolina Silveira Beraldo, Promotora de Justiça do MPMG; Sr. Alexandre Sikinowski, Procurador-Geral de Justiça do MPRS; Sr. Gláucio Ferreira Gonçalves, Juiz Federal e Professor da UFMG; Sra. Mônica Silveira Vieira, Juíza de Direito; Sra. Helena Campos Refosco, Juíza de Direito do TJSP; Sra. Marcelle Ragazoni, Juíza do TRF3 e Diretora de Assuntos Legislativos da AJUFE (representante de: Caio Marinho, Presidente da Associação de Juízes Federais); Sra. Luciana Losada, Juíza do TJRJ; Sr. Humberto Dalla, Desembargador e Professor Titular da UERJ; Sr. Andre Roque, Advogado e Professor Adjunto da UERJ; e Sr. Afonso de Paula Pinheiro Rocha, Procurador do Trabalho. Resultado: Audiência Pública realizada. Nada mais havendo a tratar, encerra-se a reunião às quinze horas e cinquenta e cinco minutos. Após aprovação, a presente Ata será assinada pelo Senhor Presidente e publicada no Diário do Senado Federal, juntamente com a íntegra das notas taquigráficas.

Subprocurador-Geral da República Augusto Aras
Presidente da CJPRESTR



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Boa tarde a todas e a todos.

Reiniciamos os nossos trabalhos um pouquinho mais cedo em função dos compromissos da agenda oficial de todos.

Havendo número regimental, declaro aberta a 4ª Reunião da Comissão de Juristas, responsável pela elaboração do anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil, criada pelo Ato do Presidente do Senado nº 3, de 2024, destinada a apresentar, no prazo de 180 dias, anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil.

A presente reunião destina-se à realização da segunda audiência pública do Colegiado.

Antes de iniciarmos, gostaria de renovar o pedido para que todas as manifestações sejam feitas no microfone, para o bom registro dos nossos trabalhos, sabendo que tudo que for aqui debatido integrará os Anais desta Comissão e do Senado Federal.

Informo também que adotaremos o mesmo procedimento da nossa reunião da manhã quanto à organização dos convidados, em blocos e com os tempos de fala que serão atribuídos.

Finalmente, reafirmo que pretendemos cumprir a nossa pauta até às 16h30. Alguns dos nossos membros terão que sair um pouco antes, mas não temos um caráter decisório hoje. Isso não prejudicará em nada, pois certamente nós já temos uma perspectiva de satisfação por tudo que foi apresentado na parte da manhã.

Então, passemos agora a ouvir a Dra. Mônica Silveira Vieira, Juíza do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a fazer uma exposição em até dez minutos.

S. Exa. participará também de forma remota.

Com a palavra, Dra. Mônica, a quem logo agradeço a participação.

A SRA. MÔNICA SILVEIRA VIEIRA (*Por videoconferência.*) – Boa tarde a todos.

Eu agradeço muito esta oportunidade de participação.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Exmo. Procurador da República Augusto Aras, Exmo. Ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, Exmo. Desembargador Federal Edilson Vitorelli, por meio dos quais eu cumprimento todos os membros da Comissão, todos os presentes, todos os que nos acompanham.

E eu agradeço esta oportunidade de participação, não apenas em meu nome, mas no de toda a magistratura estadual.

Por vezes, nós pensamos que apenas o mais relevante é a participação da magistratura federal na condução dos processos estruturais, mas nós temos, cada vez mais, e crescentemente, a condução desses processos pela magistratura estadual. E eu trago aqui uma breve exposição, em que eu foquei não apenas em um assunto, mas em dificuldades que eu tenho colhido na minha experiência como magistrada estadual desde 2007, antes disso, como servidora do TJMG, mas também como formadora e tutora de cursos, e de um curso recente que foi muito rico, porque ele envolveu a interação de membros do Ministério Público, magistrados e membros da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais.

Então, sem mais delongas, eu gostaria de pontuar que creio que o anteprojeto, como já pontuado por vários daqueles que fizeram exposições hoje, deveria realmente delinear o que se considera conflito e, portanto, litígio estrutural para fim de sua aplicação, para que não se esvazie o objeto do processo coletivo. Essa é uma preocupação que já foi exposta aqui por diversas vezes e me parece muito lúcida, muito legítima. As peculiaridades do processo estrutural, me parece, realmente, que devam ali constar, assim como os princípios aplicáveis ao processo estrutural.

Esta é uma dificuldade que nós temos enfrentado, a da criação de uma nova cultura jurídica que faça com que o Poder Judiciário atue de uma forma nova, à frente do processo estrutural, e também que se traga para dentro do anteprojeto aquela previsão que ficou muito clara no Tema 698 do STF, de que aqui nós temos uma intervenção do Poder Judiciário de modelo fraco, para uma condução muito mais otimizada de fiscalização, de impulsionamento dos agentes que, realmente, construirão planos de enfrentamento.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Além disso, acho importante que o projeto traga normas que viabilizem que a distribuição de competência judiciária ou as normas de distribuição de competência não constituam um óbice à flexibilidade própria do processo estrutural e à prevalência do postulado da competência adequada, e que os instrumentos de cooperação judiciária sejam, de fato, empregados para evitar a suscitação de conflitos e para permitir a prática de todos os atos necessários pelos diversos ramos da Justiça que devam praticar atos processuais em um dado processo estrutural.

Nós sabemos que conflitos diversos em processos complexos, inclusive nos macrolitígios de ocorrência súbita, têm impedido que se preste a justiça com a celeridade necessária e que, inclusive, se alcancem os objetivos relacionados à composição ou ao atendimento das vítimas, o que a Dra. Helena Refosco lembrou de manhã. O que aconteceu, por exemplo, no desastre da Samarco, nos litígios relacionados ao desastre da Samarco, em que conflitos atrasavam, por demais, os processos, deve ser evitado.

Acho também que é muito importante que conste do anteprojeto uma previsão que delineie em que casos e com observância de que requisitos é admissível que o magistrado determine a transformação de um processo comum, notadamente de uma ação individual, em um processo estrutural. Isso tem acontecido com cada vez mais frequência em casos concretos, e a determinação desses casos e requisitos me parece necessária, até para evitar um esvaziamento de casos, uma proliferação de processos estruturais em casos em que, muitas vezes, isso, de fato, nem deveria acontecer; e, por outro lado, para que isso aconteça nos casos em que é necessário que ocorra, para que não aconteça aquilo que foi claramente identificado no Tema 698, do STF, como uma inviabilização de políticas públicas por meio de determinações em casos individuais.

É muito importante, como já se discorreu aqui, por diversas vezes, a determinação das duas fases em que se desenvolve o processo estrutural, e que fique claro que, na primeira fase, não cabe ao magistrado determinar de que maneira o plano de reestruturação se realiza, mas apenas fixar metas, delineamentos, contornos, porque a construção do plano se fará com a observância do princípio da consensualidade.

Acredito ser muito importante, também, que se reúnam, dentro do projeto, determinações em relação às diversas ações individuais. Nós temos no Brasil, não apenas





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

em relação ao processo estrutural, mas também em relação ao processo coletivo em geral, o problema da convivência das diversas ações individuais com as ações coletivas. O STJ muito bem equacionou essa questão por meio dos Temas 60, 589 e 923. Os dois últimos não são uma mera reafirmação, mas uma densificação desse precedente.

E, conquanto o Dr. Vittorelli tenha dito de manhã que não pretende, com o anteprojeto, esvaziar o processo coletivo ou trazer, dentro do anteprojeto, questões que não tenham sido trabalhadas em relação ao processo coletivo, não creio que seja isso que se faria se se trabalhasse, aqui no anteprojeto do processo estrutural, a questão da suspensão das ações individuais – a necessária suspensão –, para evitar exatamente essa inviabilização das políticas públicas, em razão do seu tratamento disperso nas ações individuais, porque a norma já existe no processo coletivo.

A questão é que ela não está tratada de forma legislada, mas por meio desses três precedentes firmados pelo STJ. Porém, em virtude das dificuldades que ainda a gente tem em relação à operacionalização do sistema brasileiro de precedentes qualificados – que a gente sabe que são várias e por diversas razões –, eu acho que trazer essa questão para dentro do anteprojeto seria muito relevante.

Creio que seja muito importante também uma previsão normativa de que, com a colaboração dos demais sujeitos e interferentes processuais, o magistrado deve empreender os esforços necessários para identificar todos os interesses relevantes envolvidos – envolvidos em rede, no conflito, litígio estrutural – e deve haver previsões para garantir a representatividade adequada desses interesses.

Acredito ser muito importante prever as peculiaridades da segunda fase, inclusive em relação à possibilidade de alterações até do que foi decidido na sentença da primeira fase, na fase de cumprimento.

Acredito ser fundamental também prever claramente as responsabilidades pela implementação do plano de reestruturação, especialmente pela fiscalização dessa implementação, para que a gente não tenha um problema de efetividade. Embora saibamos que às vezes existe uma virtude pela própria criação de uma cultura nova em razão do processo estrutural, pode parecer não efetivo em razão de não implementação





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

do plano, mas o próprio reconhecimento da situação de desconformidade pode levar, no futuro, à sua superação.

Acho que é importante que o projeto de lei traga previsões relevantes no sentido dessas responsabilidades, principalmente, por meio de sua atribuição, o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Acho que é preciso prever no anteprojeto o papel dos centros de inteligência em relação ao processo estrutural. Essa relevância da atuação dos centros é prevista, é indicada na obra do Prof. Vitorelli, mas acredito que se deva prever aqui não apenas o papel institucional dos centros na gestão da litigiosidade, notadamente da litigiosidade estrutural, que já decorre da Resolução 349, do STJ, mas a possibilidade de que o juiz – muitas vezes os juízes, no seu solipsismo, no seu isolamento, na falta de recursos para lidar com problemas tão complexos, se veem isolados na dificuldade da gestão do caso, de que se falou tanto de manhã – possa recorrer aos centros de inteligência como uma forma de colaboração do juízo para finalidades como identificação...

(Soa a campanha.)

A SRA. MÔNICA SILVEIRA VIEIRA *(Por videoconferência.)* – ... de melhores estratégias de gestão de conflitos e litigiosidade e até da identificação dos interesses relevantes e de quem possa representá-los.

Também há a necessidade de que o Conselho Nacional de Justiça, em relação aos processos estruturais, desenvolva políticas diferenciadas de metas – de metas a serem cumpridas e de medição das metas –, porque, embora tenha-se dito muito de manhã que a fase de cumprimento do processo estrutural não poderia levar a uma fluidez absurda de modo que o processo não termine nunca e se leve a uma situação de inefetividade, também não se pode olhar para esses processos em relação ao cumprimento de meta 1 como um processo tradicional comum, porque, se esse processo tiver que terminar de uma forma rápida, ágil, como um processo comum, não se alcançará a superação da situação de desconformidade como desejado.

Eu agradeço e me coloco à disposição da Comissão.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Dra. Mônica, pela contribuição relevante e pela satisfação de saber que V. Exa. acompanhou todo o trabalho da manhã, porque certamente V. Exa. poderá voltar a participar das discussões e trazer novas contribuições, com outras falas que ocorrerão nesta tarde e até dezembro, quando concluiremos os trabalhos, com fé em Deus.

Então, convido o Procurador do Trabalho Afonso de Paula Pinheiro Rocha a tomar assento à mesa e fazer sua exposição por até dez minutos.

Seja bem-vindo!

O SR. AFONSO DE PAULA PINHEIRO ROCHA – Bom dia a todos e a todas.

É uma satisfação e uma grande honra estar aqui.

Vou começar a quebra de liturgia com uma brincadeira: estar numa banca com doutrina viva é difícil. Então a gente... *(Risos.)*

Dr. Marcelo, Dr. Vitorelli, Dr. Aras, nosso Presidente, cumprimento todos.

Gostaria de agradecer a indicação do Ministro Alberto. Tive a satisfação de trabalhar com o Ministro Alberto e discutir esses temas.

Acredito que a razão da minha presença é a experiência concreta na implementação e para fazer um lembrete. O lembrete aqui é: o que nós pudemos aprender com o processo do trabalho.

As reformas do processo civil. Inegavelmente, o nosso Código de Processo Civil, de certo modo, refletiu algumas práticas trabalhistas que são muito úteis e têm muito a ver com o processo estrutural, ou seja, falou-se muito hoje sobre oralidade do princípio do trabalho, centralização de decisões, mensagens que o processo do trabalho tem, o histórico das execuções centralizadas no processo do trabalho, os núcleos de execução centralizada para a efetividade do processo de litígio de massa.

E aí eu trago essa reflexão como bom bairrista e trabalhista, processualista trabalhista, de que, vejam, as relações de trabalho contêm em si, cada uma delas, um germe específico de potencial estruturalidade, porque, quando você tem um litígio difuso





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

trabalhista, um ilícito trabalhista, ele é atomizado. Não é à toa que o Supremo Tribunal Federal está discutindo a litigiosidade trabalhista hoje em dia. Mas, vejam, às vezes, é o *benchmarking* – para usar palavrinha bonita – do setor. Às vezes, é um estado de coisas, de incentivos estruturais, econômicos, regulatórios, até de uma própria cultura judicial que leva à litigiosidade de massa, difusa.

E o processo do trabalho, historicamente, tem elementos de conexão. A própria tutela coletiva, os dissídios coletivos são exemplos tradicionais de resolutividade agregada, através de entidades que têm uma legitimidade expressa prévia, ou seja, os próprios sindicatos.

E eu chamo essas decisões para quê? Porque, na prática, nós precisamos de elementos de viabilidade do processo estrutural.

Num nível bem visceral, o que é um processo estrutural? É um reconhecimento de um estado de coisas irregular que gera demandas e gera violações sistêmicas. Não é à toa que nós temos os maiores precedentes no próprio Supremo Tribunal Federal. Não é à toa que nós precisamos de mecanismos indutivos de alteração dos comportamentos dos atores relevantes que geram esse estado.

Na área trabalhista, a gente se depara muito com isso. Por quê? Porque nós temos os efeitos em cadeia econômica. Muitas vezes, ao longo do tempo, nós tivemos casos em que nós necessitamos de práticas estruturais para alterar dinâmicas de cadeias produtivas. E as intervenções são feitas, vejam, em uma esfera privada, mas em atores relevantes que fazem a mudança do comportamento – para usar a linguagem bonita, no *player* relevante da cadeia que influenciou o comportamento.

Nisso a gente cai em um ponto sobre o qual eu gostaria de fazer uma reflexão aqui com a Comissão. É o seguinte: nós precisamos entender quais instrumentos o magistrado ou grupo de magistrados... Por quê? Porque nós falamos o tempo inteiro de magistrado, porém foi ressaltado o princípio da colegialidade.

E os atos de cooperação judiciária? Não temos previsão hoje de mecanismos de decisão colegiada intraesferas. Isto é algo que pode ser pensado pela Comissão: a legitimidade.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Acredito que um exemplo que, talvez, o Ministro Alberto tenha lembrado foi a condução de uma intervenção em maternidade no Estado do Rio Grande do Norte, onde atuamos – Justiça do Trabalho, Justiça Federal e Justiça Estadual –, decisões e manifestações assinadas sempre a termos três, com base, ainda, em 2016, o código, a ideia de cooperação judiciária direta.

Mas, será que nós, hoje – e aí eu trago para provocar mesmo a Comissão –, não podemos olhar o que temos de incidentes e adaptá-los? Por exemplo, incidente de assunção de competência, um mecanismo processualmente reconhecido para causas que tenham relevância e expressividade e possam ser deslocadas para uma decisão colegiada. Será que não cabe pensar um incidente eventual de deslocamento de algumas ações estruturais, para que, em uma estrutura talvez de um órgão colegiado, não tenha, assim, o trabalho hercúleo de um magistrado para fazer a condução individual?

Há incidentes de demandas repetitivas em que existe um processo de qualificação prévia. Nós precisamos definir realmente o que é um processo estrutural, para trazer essa explicitação do que é possível.

Quanto a outras figuras processuais interessantes que nós temos, falamos muito do tema 498, recente, de indução de políticas públicas. Vejam, os entes públicos têm uma figura bem peculiar que é a intervenção anômala dos entes públicos em demandas relevantes. Por que não prever intervenções anômalas de agentes relevantes para a resolução de um caso estrutural? Hoje, nós temos a figura da intervenção de terceiros. Está certo que isso pode ser resolvido tão somente com uma flexibilização da ideia de pertinência, *amicus curiae* e audiências públicas, mas por que não dar uma ferramenta ao magistrado para trazer efetivamente aqueles em que o comportamento pode ser induzido por uma decisão judicial a resolver o estado de coisas?

Aí nós entramos em algo... Eu tenho visto muito e acompanhado as belíssimas, brilhantes apresentações, mas eu acho que a Comissão deve se ater também e pensar: de que ferramentas – agora, eu vou para execução – indutivas de comportamento nós podemos dotar um processo realmente estrutural para que nós possamos fazer adequações de comportamento. E aqui eu chamo a atenção. Hoje, as tutelas executórias atípicas já estão se tornando algo extremamente relevante, têm o seu papel reconhecido,





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

mas o que seriam tutelas executórias atípicas em litígios e processos estruturais? Que ferramental nós teríamos? Foi falado da flexibilização entre objeto e pedido, mas e a tutela efetiva executória, para você induzir o comportamento de regularização de uma conduta estrutural?

Nesse ponto, eu exorto a Comissão a considerar os trabalhos que estão sendo feitos até no novo direito civil. Na proposta de alteração do Código Civil, existe um fator que eu acredito que é relevante ser discutido aqui, que é a multifuncionalidade da responsabilidade civil. Pela nossa experiência, os magistrados precisam de comandos. E o comando financeiro, ou seja, a imposição de multas, a imposição de tutelas específicas atreladas a um astreinte, atreladas a uma tutela atípica, isso é ferramental de indução. Se eu estou lidando com litígios complexos em que eu preciso induzir comportamentos e posturas positivas à resolução, ao plano do litígio, nós precisamos desse ferramental executório.

Então, previsão de tutelas atípicas, mecanismos desse reconhecimento da responsabilidade civil ou mesmo a possibilidade de atribuição de ônus de responsabilidade civil para indução de comportamento resolutivo estrutural é algo que eu exorto a Comissão a considerar.

Então, vejamos, temos os mecanismos da possibilidade de integração. E aí eu exorto que haja previsão – e confesso que não sei como ainda –, mas é inegável que, hoje, o papel do *soft law*, desempenhado pelas resoluções dos conselhos, é essencial. Vejam o exemplo da ADPF 347. Quem é que está fazendo o Plano Pena Justa, que vai ser a metodologia de implementação? Ou seja, mecanismos dentro de um projeto de lei com atribuição de órgãos de cooperação judiciária, por exemplo, um comitê intersetorial de justiça que seja específico à execução de projetos.

Se você está fazendo gerenciamento de pauta, você está fazendo *project management*, inegavelmente nós precisamos ter uma habilitação, e aí entra numa política de estruturação judiciária. Você terá que ter estruturas habilitadas para fazer aquele gerenciamento.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Seriam os núcleos de inteligência? Talvez, não sei. Estruturas como o Nusol, o núcleo de litígios estruturais do STF? Talvez, mas órgãos para o planejamento, e aí entra no monitoramento. Qualquer estrutura relativa nós precisamos ter uma previsão de etapas de monitoramento e de reajustamento do processo.

Então, ferramental específico para talvez até acender um litígio através de um incidente, por exemplo, incidente de resolução de litígios estruturais significativo, que pudesse transcender para uma atuação colegiada, até no intuito de evitar, por exemplo, múltiplos recursos em primeira instância que pudessem atrapalhar a resolutividade desse processo.

(Soa a campainha.)

O SR. AFONSO DE PAULA PINHEIRO ROCHA – É algo que eu exorto. A possibilidade de tutela *extra petita* vinculada e ferramental específico de indução de comportamento é outro que eu exorto. E da experiência trabalhista, o reconhecimento das redes contratuais? Talvez seja preciso fazer um diálogo de fontes, tanto com responsabilidade civil como atribuições da rede de obrigações, porque um litígio estrutural reconhece que há uma convergência de obrigações, e aí você entra na principiologia que foi falada: boa-fé, compromisso com direitos fundamentais, efetividade horizontal dos direitos fundamentais como uma base para impor tutelas obrigacionais e responsabilidade a entes privados.

E essa multifuncionalidade e essa ligação entre as diversas instâncias, eu deixo uma última mensagem: peço que seja prevista a expressa aplicabilidade ao processo do trabalho e, diante de uma Justiça do Trabalho que vê litigância de massa, uma litigiosidade difusa que, por sua natureza, se projeta para litígios múltiplos, a previsão da aplicabilidade também ao processo do trabalho, um diálogo de fontes com a simplicidade e instrumentalidade do processo do trabalho, acredito que concorre aos objetivos.

E fico a parabenizar. Acredito que o Senado Federal não poderia ter escolhido uma Comissão mais adequada para tornar e deixar que seja isso efetivamente um legado na efetiva concreção da entrega da prestação jurisdicional focada em resolutividade e efetividade, que essas práticas transcendam.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

E, por último, ainda tinha a sua menção, não é só o processo judicial. Hoje nós vemos TST, STJ, medidas de mediação pré-processual. Não tenho dúvidas de que o trabalho desta Comissão será um farol que irá orientar práticas, inclusive de mediações pré-processuais que irão incorporar práticas de processo estrutural.

Fica a parabenização, espero ter contribuído e fico à disposição de todas e todos para qualquer questionamento.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Dr. Afonso de Paula Pinheiro Rocha. Certamente contribuiu muito, fala significativa de uma especialidade que é o direito de trabalho e que tem grande relevo para todos nós.

Agradeço a participação de V. Exa. e convido a Promotora de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais, Maria Carolina Silveira Beraldo, a fazer sua exposição, de forma remota, em até dez minutos.

Doutora, a palavra está com V. Exa.

A SRA. MARIA CAROLINA SILVEIRA BERALDO (*Por videoconferência.*) – Boa tarde a todos que participam desta audiência pública, presencial e remotamente.

É com muita honra que me incluo entre os participantes e aproveito esta oportunidade inicial para agradecer o convite que me foi formulado e, mais do que tudo, a possibilidade de trazer posicionamento a partir da perspectiva do Ministério Público mineiro, que tem tido relevante atuação por seus promotores, promotoras, procuradores e procuradoras de Justiça, em múltiplos problemas estruturais, judicial e extrajudicialmente, lembrando que, infelizmente, o Estado de Minas Gerais foi palco de dois grandes desastres ambientais, o que tem propiciado amplas discussões do tema.

Então, nesta oportunidade, cumprimento toda a Comissão, nas pessoas do Sr. Presidente, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, do Sr. Relator, querido e sempre colega, Dr. Edilson Vitorelli, e da amiga e membra, Dr. Susana Henriques Costa, Promotora de Justiça no Estado de São Paulo, Professora da Universidade de São Paulo, que é exemplo de profissional com intensa atuação acadêmica e prática no tema.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Preliminarmente, eu conversava há pouco com a Profa. Susana, acho que os pontos principais têm que ser mesmo a flexibilização objetiva e subjetiva, o aprimoramento da participação e a regulação da articulação judicial na execução, mas, de forma breve, respondendo à pergunta em relação a quais aspectos da perspectiva do Ministério Público mineiro entendemos que mereça o processo estrutural regulamentação específica, eu vou tentar passar a expor aqui objetivamente, então, quatro deles.

Em primeiro lugar, aderindo à ideia de um projeto mínimo, que foi exposta por todos os colegas que antecederam, penso que o principal objetivo da Comissão deva ser buscar trazer ao sistema processual civil, especificamente na vertente estrutural, segurança a partir de uma diretriz procedimental uniforme, não obstante, claro, a flexibilização das soluções e institutos. Essa segurança em relação a um procedimento mais uniforme possível é importantíssima.

Em segundo lugar, tendo em vista que a lei tem o objetivo de regular o processo estrutural, são muito caras ao Ministério Público mineiro as disposições propostas no já citado também PL 8.058, que propõe a instituição de um processo especial para controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, as quais, então, nós reforçamos desde já. Embora eu comungue do entendimento de que menos é mais, que já foi trazido por diversas vezes de que deve ser um projeto enxuto e minimamente procedimentalista, a gente está falando de um processo estrutural, o processo como método de atuação estatal, o método pelo qual o Estado de juízo brasileiro atua.

O Ministério Público trabalha essas questões estruturais diuturnamente de forma extrajudicial. O Ministério Público mineiro conta, inclusive, com um centro de autocomposição e segurança jurídica, o Compór, que trabalha extrajudicialmente os processos estruturais sob a perspectiva extrajudicial.

Se o problema chega ao Judiciário, é porque efetivamente foram encontrados graves entraves a essa resolução. Por isso, é importante a previsão – aqui eu ressalto – de um conteúdo mínimo de dever de informação que deve ser cometido ao réu na resposta, que tem que incluir dados específicos da política pública, objeto do pedido. Isso é muito importante da perspectiva do Ministério Público, que trabalha nessa implementação de políticas públicas. Então, trago aqui os exemplos do art. 6º do Projeto de Lei 8.058, do





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

planejamento e execução existentes, recursos financeiros eventualmente previstos no orçamento, possibilidade de transposição de verbas, enfim.

Eu lembro que a gente está falando em 2024, ainda, da implementação de políticas públicas garantidoras de direitos sociais mínimos previstos constitucionalmente.

A gente está falando de um país que ainda tem 47,6% da população sem coleta de esgoto, mais de 40% da população com esgoto não tratado.

Então, a gente tem graves problemas estruturais ocorrendo nos municípios brasileiros e que demandam essa atuação extrajudicial e judicial diuturna, e os agentes de sistema vêm trabalhando sem essa regulamentação processual e procedimental mínima, adequada e uniforme. Então, por mais que a gente tenha um dos processos coletivos mais avançados do mundo, a gente precisa reconhecer que temos juízes e agentes ainda não familiarizados com esse experimentalismo empírico das práticas estruturais. Então, essa regulamentação própria e adequada é necessária e vai auxiliar muito.

Em terceiro lugar, e aqui eu gostaria de considerar que a gente tem um precedente normativo importantíssimo, que é o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal, e ele já vem sendo aplicado, estamos constatando – pelo menos aqui no Ministério Público mineiro –, por vezes de forma equivocada.

E aqui eu chamo a atenção da Comissão para a importância de que se reconheça formalmente a ideia do procedimento bifásico, doutrinariamente defendida pelo Prof. Didier, que antecedeu, pelo Prof. Zaneti, pelo Alexandria, e que nos leva tecnicamente à existência, no processo, de uma decisão que reconhece e declara o problema estrutural. E é preciso que isto fique muito marcado: existe uma declaração do problema estrutural e uma posterior fase de endereçamento das medidas estruturais.

Essa marcação – e aqui eu resalto – deve vir clara e estabilizada, porque não é o que tem ocorrido, sobretudo após o Tema 698 do Supremo. Tem havido uma aplicação, talvez equivocada, do Tema 698, e, a pretexto de se determinar o retorno dos autos para essa segunda fase de aplicação das medidas, sobretudo das questões decididas preliminarmente, previamente ao Tema 698, o tribunal tem cassado a sentença, tem anulado a sentença, justamente por não haver essa marcação clara daquele capítulo de





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

conteúdo declaratório do estado de desconformidade, e isso pode trazer obstáculos e demora processual indesejados.

Esse tema cabe, inclusive, numa discussão sobre o direito intertemporal, já que a gente vai ter um novo procedimento, e é justamente o que vem acontecendo a partir das novas diretrizes do Tema 698.

Então, eu sugiro aqui, a gente sugere aqui a expressa adoção da aplicação das técnicas das decisões abertas, exortativas, para que se declare, eventualmente, a desconformidade, mas sem reforma da decisão, e que se propicie, então, a integração dessa decisão impugnada, mas já com aquele capítulo da declaração previamente sedimentado.

E, por fim, mas não menos importante, até talvez contrariando um pouquinho aqui a minha antecessora, a Dra. Mônica, eu queria lembrar que, embora o Tema 698 tenha trazido, como regra, aquele modelo fraco de intervenção, a gente também tem visto, na prática, a importância das medidas estruturais mais impositivas e pontuais, sobretudo quando essas medidas a serem implementadas decorrem, efetivamente, de comandos legais. Então, é aquela velha discussão na academia em relação aos modelos fracos ou fortes sobre a qual a gente precisa chegar a uma composição e entender que ambos são importantes, sobretudo, nessas questões legais.

Então, eram essas as observações que a gente tinha por aqui, a partir da atuação prática, também chão de fábrica, em relação à implementação de políticas públicas por meio de procedimentos estruturais ainda feitos à mão e com as ferramentas que a gente tem.

Eu agradeço pela atenção e também me coloco à disposição da Comissão para, enfim, tudo que se fizer necessário.

Muito obrigada pela atenção.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Dra. Maria Carolina Silveira Beraldo, Promotora de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Convido agora a eminente Juíza do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Dra. Marcelle Ragazoni Carvalho Ferreira, representando o Presidente da Ajufe, Dr. Caio Marinho, a tomar assento à mesa e a fazer a sua exposição, por até dez minutos.

A SRA. MARCELLE RAGAZONI – Boa tarde a todas e todos aqui presentes. Gostaria de saudar os membros desta Comissão, na pessoa do seu Presidente, Antônio Augusto Brandão de Aras, na pessoa de quem cumprimento a todos os membros da Comissão e também os aqui presentes.

Em nome da Associação dos Juízes Federais do Brasil, agradecemos o convite para tentar colaborar e trazer algumas contribuições para este debate, que é de extrema importância para o aprimoramento da Justiça no nosso país.

Respondendo então à questão que hoje nos é posta, dentro do campo da nossa atuação. e aqui falando especificamente da Justiça Federal, em qual aspecto o processo estrutural mereceria regulamentação, o que a gente tem a perceber é que a demora na solução de uma demanda é um dos fatores mais prejudiciais à imagem do Judiciário. É uma sensação de que as coisas não funcionam, de que a justiça não é feita. Então tentar conseguir uma solução num tempo razoável é imprescindível para um processo de tamanha complexidade como esse, como os processos estruturais, e processos que envolvem interesses tão relevantes.

E o que nós temos é que, pela própria complexidade desses processos, muitas vezes, a própria parte não consegue formular adequadamente o pedido, ou o pedido feito não é sequer suficiente para atender o que se pretende. E às vezes nós temos até dificuldade de estabelecer, desde o início, o que seria necessário para acessar a violação do direito que se pretende e qual seria a tutela adequada.

Então a própria existência também desta Comissão, trabalhando nesse projeto, indica que o arcabouço legislativo que nós temos hoje, embora tenhamos o Código de Processo Civil com algumas medidas alternativas de solução do conflito e uma atribuição de um poder, de uma liberdade maior ao juiz, ainda assim, não é suficiente para atender as necessidades dessa natureza de demanda.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então nós temos aqui hoje a proposta da Ajufe, que a Ajufe está trazendo. É também no sentido da necessidade de flexibilização do procedimento, de que o juiz tenha alguma liberdade para determinar medidas e até mesmo a desvinculação estrita da congruência ao pedido, para que no curso do procedimento, conforme as necessidades forem surgindo, esse procedimento seja adaptado e o juiz possa eventualmente tomar medidas, não necessariamente todas previstas em lei, mas que haja essa liberdade para que ele possa efetivamente solucionar a demanda e de forma célere.

Nós temos hoje, no CPC, algumas medidas que conferem alguma liberdade ao juiz, tanto na produção da prova, na execução, enfim, das suas decisões, quanto em imposição de multa, busca e apreensão, remoção, mas tudo isso, de forma impositiva só, talvez não resolva o problema. E é muito importante, por isso, o consenso. O consenso – também a participação de todos os envolvidos – é muito importante, porque, só pela natureza do conflito, nós temos direitos individuais, garantias, que não estão sendo atendidos. E não é por falta de imposição; imposição já existe – está na Constituição, está na lei – e não se conseguiu resolver.

Então, nós temos que simplesmente uma decisão judicial tradicional, impositiva, também não vai resolver o problema. E principalmente quando chega a fase... O juiz, então, tem que ter esses instrumentos, para que se defina o objeto a ser tutelado, como aquilo vai ser feito e qual o estado de coisas novo a que nós temos que chegar.

Mas, no momento de dar a sua decisão e de executar a sua decisão, esse momento tem que ter um compartilhamento de interesses, todos têm que ser chamados: é ter realização de audiências públicas, chamar os interessados, ouvir especialistas.

E aí nós temos também os centros de inteligência da Justiça Federal. Todos os tribunais regionais federais têm um centro de inteligência. E, ali, um grupo de juízes, um grupo de pessoas e também os envolvidos podem participar e chegar a uma solução que seja a mais adequada àquele caso concreto. Então, demanda-se aí também uma liberdade ao julgador e a flexibilização das medidas.

O que a gente gostaria também de dizer é que hoje nós temos ações de natureza estrutural, e essas ações estão tramitando. Então, a legislação fornece alguns meios para



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

que essas ações tenham andamento, mas uma regulamentação específica e voltada a uma atenção para as necessidades de solução desses processos permitirá uma melhor condução do processo estrutural, vai dar ao juiz as ferramentas necessárias para atingir, enfim, o objetivo pretendido e, além disso, traz luz ao assunto, traz notoriedade.

Como a minha antecessora disse, ainda falta um pouco de conhecimento de muitas pessoas sobre como funciona e como o processo pode ser solucionado, inclusive para as partes assimilarem a possibilidade de recurso a esse instrumento. É claro que o seu sucesso vai depender também muito da disposição do órgão julgador e das partes em assimilar essa complexidade e inovar na aplicação do direito.

Essas, então, são as nossas contribuições, da Ajufe.

Desejamos bom trabalho para a Comissão e muito sucesso.

Obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Muito agradecido, Profa. Marcelle.

Aproveito agora para chamar o Desembargador e Professor Humberto Dalla a fazer sua exposição, por até dez minutos, na forma remota.

Com a palavra S. Exa. o Prof. Humberto Dalla.

O SR. HUMBERTO DALLA (*Por videoconferência.*) – Muiíssimo obrigado, Sr. Presidente.

Eu agradeço muito o convite e a oportunidade de fala.

Queria cumprimentar o Ministro Ribeiro Dantas, cumprimentar o Desembargador Aluisio Mendes, cumprimentar o Desembargador Edilson Vitorelli, enfim, todos os muitos colegas aqui presentes e amigos da vida acadêmica – pelo menos os que estão aparecendo aqui para mim, na tela: o Arenhart, o Osna, o Roque, Profa. Maciel, Prof. Saltz.

Presidente, a minha fala vai ser muito restrita a um ponto, que é a questão – desde já peço vênias se essa questão já foi abordada anteriormente, mas é que é meu objeto de





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

pesquisa há muitos anos – da utilização das ferramentas de solução adequadas de conflitos.

A gente tem vivido, no Brasil, nos últimos anos, um aumento, uma expansão dos espaços de consenso, nas várias áreas do direito brasileiro: no direito sancionatório, no direito administrativo, no processo penal, no civil individual, no civil coletivo. Temos aqui tantos especialistas, tantos queridos colegas, amigos especialistas nessa área.

Eu acho que, dentro da temática do processo estrutural, a gente vai precisar de uma ferramenta, talvez, dotada de mais especificidade, dotada de mais eficiência, porque não só a costura da solução consensuada, em sede de processo estrutural, é mais delicada, mas sobretudo na fase de execução.

A gente tem hoje muitas e boas ferramentas. Nós temos o termo de ajustamento de conduta, nós temos a solução dos *dispute boards*, dos comitês de resolução de disputa, dos comitês com um espectro mais de tentativa de acordo. Temos experiências, nos Estados Unidos, dos comitês adjudicatórios, algo que vai se aproximar mais de uma arbitragem, de uma decisão adjudicada. E a gente teria aí uma interseção. Inclusive foi tema, foi objeto da tese de doutorado aqui do querido colega André Roque – a Profa. Ana Nery, salvo falha de memória, também escreve sobre o tema – a possibilidade do uso de soluções adjudicadas não judiciais em processos coletivos.

Mas acho que a questão é ainda mais delicada. Imagino que os colegas que nos antecederam, ontem e hoje, talvez tenham abordado o tema que é a própria delimitação objetiva do cabimento dos processos estruturais. Há colegas que pretendem aproximar os processos estruturais das ações coletivas, há colegas que entendem que são ações dotadas de um hibridismo, de uma peculiaridade própria.

Hoje nós temos, por decisões até no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a questão da remoção, a questão da acomodação da população de rua, a questão envolvendo a intervenção num hospital público nosso, aqui do Rio de Janeiro, que aconteceu recentemente, a construção de soluções.

Então, eu queria ponderar à Comissão e trazer essa sugestão no sentido de que, talvez, a gente precise criar um instrumento mais específico, um instrumento que não só





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

viabilize a participação democrática, que viabilize a participação do Ministério Público – instituição que eu, com muita honra, integrei por mais de 25 anos –, que é hoje, talvez, o grande protagonista da tutela coletiva, mas também que isso se passe num ambiente de supervisão judicial.

A gente sabe que essa é uma questão tormentosa na doutrina brasileira. Há, inclusive, posições apaixonadas de um lado e do outro, mas quer me parecer que, no âmbito do processo estrutural, esses acordos sempre devam acontecer, a exemplo do que nós temos lá na Regra 23 dos Estados Unidos – na Regra 23, letra "e" –, salvo equívoco de memória, que são audiências designadas pelo juiz, audiências públicas, com a participação de todos os interessados, sob a supervisão judicial. Depois, é necessária a homologação. Eu confesso que tenho um pouco de receio de acordos extrajudiciais em matéria de tutela coletiva sem que eles passem por uma homologação judicial.

De novo, sei que a questão é tormentosa, mas é algo que já sustento há alguns anos. Acho que, quando chegamos no âmbito do processo estrutural, essa questão se torna ainda mais sensível.

De novo, não acho que devamos utilizar ferramentas já prontas e pré-moldadas, se me permitem chamar assim.

Então, não acho que é o caso de a gente usar a audiência de conciliação do 334, muito menos uma sessão de mediação. Acho que a mediação não é o instrumento mais adequado aqui. Eu acho que é, de fato, pensar numa nova ferramenta que tenha mais capilaridade, que permita uma maior participação democrática, utilizando os meios judiciais, utilizando os meios de audiência remota, utilizando plataformas de cadastro das pessoas interessadas. A gente tem hoje aí, já em fase bastante adiantada, o sistema do Domicílio Judicial Eletrônico, talvez uma solução, via Gov.br, via plataforma do domicílio, para que a gente possa cadastrar. E aí temos que ouvir o pessoal de TI.

Mas seria essa a minha modesta contribuição, Sr. Presidente.

Eu agradeço novamente o convite, a oportunidade de estar aqui, de contribuir, de estar ouvindo colegas trazendo uma temática tão importante. A chance que nós temos agora de resgatar discussões que já travamos no final da década de 90, na época do PL





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

5.139, na época do anteprojeto do Código de Processos Coletivos. O Prof. Aluísio é a nossa referência, estava presente em todas essas oportunidades. A saudosa Profa. Ada Pellegrini Grinover tanto contribuiu para o tema.

Era isso, Sr. Presidente.

Muitíssimo obrigado e fico aqui à disposição da Presidência e da Comissão.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Agradeço a V. Exa., Desembargador Prof. Humberto Dalla, pela importante participação nesta audiência pública.

Certamente, nós estamos aqui anotando cada participação. Haveremos de discutir cada uma delas, com as suas sugestões e quiçá obteremos o consenso final acerca do texto a ser apresentado.

Convido agora o Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, o Dr. Alexandre Sikinowski, para fazer a sua exposição em dez minutos.

O convidado participará de forma remota.

Com a palavra, S. Exa. o Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul.

O SR. ALEXANDRE SIKINOWSKI (*Por videoconferência.*) – Quero saudar todos aqui presentes virtual ou presencialmente, na figura do Dr. Augusto Aras.

Quero dizer da minha alegria e da minha satisfação por integrar este seleto grupo de juristas que discutem essa questão que é tão importante para o direito brasileiro.

Quero tentar trazer, Dr. Augusto e demais colegas, um pouco da realidade que os desastres climáticos do Rio Grande do Sul nos mostraram em relação à aproximação do processo estrutural como um instrumento jurídico normativo e importante para o enfrentamento dessas questões que não são questões jurídicas.

Nós sabemos todos que o sistema jurídico brasileiro, que é baseado muito na Constituição e um tanto na lei, não é capaz de dar conta de todas as necessidades que se apresentam. Nós sabemos que isso gera disfunções políticas. Nós sabemos que a legislação e os instrumentos hoje conhecidos não garantem o reconhecimento e a





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

efetivação dos direitos a todos reconhecidos. Nós sabemos que o direito tem limites, especialmente no controle das políticas públicas, e nós sabemos da necessidade de se superar esse modelo. E não sabemos como fazer isso. E a realidade muitas vezes nos confronta com situações em que essa constatação se torna um tanto mais evidente.

Nós vivemos isso agora, recentemente, aqui no nosso estado, no mês de maio, e eu trago isso porque eu também tenho conversado um pouco com o Prof. Zaneti sobre isso e sei que uma das questões que ele trouxe pela manhã e vai apresentar formalmente a esta Comissão é justamente como enfrentar grandes desastres, em que nós temos falhas no sistema de proteção, em que nós temos preocupação com as vítimas especialmente, em que é difícil apontar um responsável, mas é necessário apontar prioridades.

Então, eu vou trazer algumas situações, alguns números aqui, para depois chegar às conclusões que eu quero trazer respeitosamente a esta Comissão, como um encaminhamento baseado na dor que nós vivemos nesse período aqui.

O Rio Grande do Sul viveu o maior desastre climático do Brasil, se não um dos maiores do mundo. Nós tivemos, dos 497 municípios do nosso estado, 471 que foram atingidos. Foram 388 mil gaúchos que ficaram desalojados; desses, 80 mil pessoas tiveram que ser abrigadas no mesmo dia. Isso fez com que houvesse uma necessidade nunca testada de criação de espaços para receber essas pessoas.

Além disso, nós tivemos – esse é um número significativo – 15 mil animais que também restaram abandonados; alguns que já eram de rua e outros que ficaram também vítimas da enchente, o que também nos desafiou. Então, eu vou trazer aqui um pouco, compartilhar um pouco do que nós fizemos nesse enfrentamento da questão dos abrigos, dos animais, na questão do tratamento dos resíduos e no acolhimento das vítimas para mostrar que, se nós não tivéssemos adotado medidas de cunho estrutural, nós não teríamos como enfrentar isso.

Em relação aos abrigos, nós montamos uma grande força-tarefa, composta por mais de 110 membros do Ministério Público, que visitaram 1.675 abrigos que foram criados no estado. Fizemos 1.110 visitas. Atendemos todo tipo de necessidade. Para atender essa necessidade, o próprio Ministério Público passou a funcionar, em paralelo aos outros





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

órgãos do estado, como uma central de recebimento de doações. Nós visitávamos os locais, identificávamos a necessidade e atendíamos pronta e imediatamente aquelas pessoas.

Na questão dos animais – falei o número, foram 15 mil –, 390 abrigos foram criados. Nós tivemos que, imediatamente, pensar na formulação de políticas públicas que, ao mesmo tempo que enfrentassem a possibilidade de crescimento dessa população animal, comesçassem um ciclo de reversão dessa situação de abrigamento desses animais. Através de recursos do Fundo para Reconstituição de Bens Lesados, que é mantido pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, nós custeamos 2 mil castrações. Nós demos início a um projeto de doação de animais com feiras, inclusive o prédio do Ministério Público, agora, aqui durante a Semana Farroupilha, vai ser um desses locais para a destinação desses animais.

Nós enfrentamos um outro problema seríssimo, que é o que fazer com 80 mil toneladas de resíduos, que é o que até agora foi retirado das casas que ficaram inundadas. O paradoxo dessa situação é que, ao mesmo tempo que as pessoas queriam colocar esse resíduo na frente da sua casa, elas não queriam que esse resíduo fosse retirado imediatamente da frente das suas casas, porque ali estavam as suas vidas, retalhos das suas vidas, fotografias, documentos, móveis, enfim, objetos que têm um valor histórico e sentimental. O fato é que isso teve que ser enfrentado de alguma maneira. Isso fez com que o Ministério Público se reunisse com os órgãos ambientais e buscasse, com os municípios mais fortemente atingidos, o desenvolvimento de formas de encaminhar esse problema.

Porque todas essas três situações que eu trouxe – e aí eu faço o gancho com o processo estrutural – não se resolveriam com uma decisão judicial que diga: o município deverá criar abrigo; o estado deverá criar abrigo; ou o estado deverá criar uma política para o encaminhamento dos animais; ou o município e o estado têm que dar destino para os resíduos que foram recolhidos.

Da mesma forma, as vítimas, não é? Nós criamos um grande projeto de atendimento às vítimas, porque temos 388 mil pessoas que foram vitimadas pelos impactos desse evento climático, cada uma com uma necessidade diferente, cada uma com uma





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

demanda diferente. Então, isso reforça essa necessidade de que o Ministério Público esteja – e estivesse – junto com a sociedade.

A partir daqui, eu quero trazer algumas sugestões, baseadas no nosso aprendizado aqui.

Algo que não funcionou bem nessa situação toda foi a relação federativa, o pacto federativo. Nós enfrentamos uma grande repartição de competências, de vaidades e de outros adjetivos em relação a órgãos federais, estaduais e municipais. Quando a vítima é uma só, a vítima não quer saber se o problema é estadual, federal ou municipal, a vítima quer ser atendida. Então, eu acho que, de alguma forma, o projeto que vai tratar do processo estrutural tem que pensar também na forma como esse enfrentamento se dará, porque ficou muito claro para nós aqui que grandes desastres não têm como ser enfrentados por uma esfera só de Governo, e isso já demanda uma necessidade prévia de uma repartição das competências ou de que fique dito que a atuação tem que ser de todos, que tem que ser uma atuação integrada, interinstitucional e transdisciplinar.

Em relação a isso, também acho importante – nós avançamos muito nisso, aqui, durante essa tragédia – uma atuação coordenada entre os Ministérios Públicos. Não tenham dúvida de que o grande protagonista do enfrentamento desse desastre climático no Rio Grande do Sul foi o Ministério Público, tanto o Ministério Público do Estado, quanto o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho. Trabalhamos juntos, todos, cada um na sua esfera de atribuição, mas sempre pensando em entregar para a sociedade gaúcha algo que fosse justamente aquilo que era necessário.

Parece-me que isso foi debatido aqui, ainda que perfunctoriamente, por alguns colegas que me antecederam, e trago esse relato justamente para isto: para mostrar a necessidade de que nós tenhamos... Eu sei que o CNMP avança nisso de discutir termos de cooperações interministeriais, em que as atribuições e as responsabilidades de cada um fiquem previamente definidas, sem que isso impeça que aquele órgão que originalmente não tem atribuição para agir possa agir, até porque nós sabemos que a grande porta de entrada acaba sendo sempre o Ministério Público do Estado.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

E sobre a necessidade de uma atuação cooperativa, nós temos que trazer todos os órgãos da administração, de uma maneira geral, para a necessidade. O processo estrutural não pode ser um processo só do Judiciário; o processo estrutural tem que ser um processo da sociedade, tem que ser um processo em que todos se sintam integrantes, em que todos se sintam participantes, para que a partir daí se possa, de alguma forma, alcançar aqueles resultados.

Fugiu um pouco do lugar comum, talvez. Não trouxe teorização, porque para isso temos vários professores aqui, que ilustram todos nós com as suas obras de doutrina em relação ao tema, quis trazer um pouco da realidade, quis trazer um pouco daqueles problemas estruturais relacionados aos grandes desastres e repito: nenhum desastre acontecido no Brasil teve a dimensão do que houve no Rio Grande do Sul. Minas Gerais experimentou algumas situações, com Mariana, com Brumadinho, mas foram localizadas em uma cidade, em dois municípios. Aqui, não: foram 471 dos municípios do nosso estado que sofreram os impactos diretos e continuam sofrendo os impactos diretos desse evento que nos atingiu. Temos que nos preocupar com isso, especialmente, até porque, no nosso caso aqui, a previsão otimista é que levará, no mínimo, dez anos para que o estado se reconstrua, ou seja, no mínimo, por dez anos, nós teremos medidas estruturais para enfrentar problemas estruturais que se instalaram em decorrência desses desastres que chegaram e, infelizmente, parece que chegaram para ficar.

Agradeço, Sr. Presidente, e fico à disposição para continuar colaborando com esta Comissão naquilo que for entendido como necessário.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Agradeço ao Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, Dr. Alexandre Sikinowski, a participação importante de S. Exa. neste evento, especialmente por conta do Rio Grande do Sul.

O Presidente Rodrigo Pacheco, Presidente do Senado Federal, ao instalar esta Comissão, levou em conta muitas situações que afligem brasileiros de diversas regiões do país. Desde o início da decisão do Ministro Gilmar, do Supremo, quando foi a Pedrinhas, tratando da questão penitenciária, desde que o Ministro Fachin cuidou também da questão das favelas, passando por Brumadinho, agora Mariana, Rio Grande do Sul, e tantas outras que eu poderia alinhar, eu poderia dizer até que tivemos uma questão que





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

não foi levada muito para a imprensa na nossa gestão na PGR: o grande acordo do INSS com a PGR, para atender em tempo hábil os segurados que ficavam anos a fio esperando um exame médico para poder gozar dos benefícios, deu um excelente resultado. Lamentavelmente, não mereceu certa atenção, certa divulgação, mas o nosso trabalho na Comissão tem essa importância. Ele é multidisciplinar, ele é interdisciplinar, ele envolve a sociedade civil.

Eu anotei aqui uma frase do colega Alexandre, do Prof. Alexandre, do Rio Grande do Sul, algo que me parece significativo, entre tantas outras frases que eu ouvi aqui hoje: "O processo estrutural é da sociedade, não é de nenhum Poder". E isso é muito importante, porque, na democracia participativa, da qual esta Casa é símbolo da maior parte da representação política, nós não podemos abrir mão da sociedade em todos os seus segmentos.

Então, eu me permito, com a vênica dos colegas, fazer essa breve alusão, porque acabamos de encerrar, entre os inscritos, entre a participação remota, aqueles que figuravam na lista.

Agora passamos, primeiro, para ouvir o eminente Relator, depois o eminente Vice-Presidente, depois os inscritos, a Profa. Juliana Faria, o Ministro Alberto Balazeiro e a Promotora Susana Costa.

Então, primeiro o eminente Relator.

O SR. EDILSON VITORELLI – Muito obrigado, Sr. Presidente. Boa tarde a todas e todos, de volta.

Dois temas, Sr. Presidente, me chamaram a atenção aqui nessas intervenções da tarde.

O primeiro é a questão do gerenciamento das ações individuais, que a Dra. Cíntia também já tinha mencionado na parte da manhã. Nós temos muitas ações individuais que acabam tendo interface com o conflito estrutural, então acho que é um assunto que deve permanecer na nossa mente para o desenvolvimento dos nossos trabalhos posteriormente.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

E, em segundo lugar, a questão da cooperação. Eu acho que essa questão da cooperação, que tem a ver com competência, com essa preocupação de quem é que vai efetivamente conduzir esse processo, precisa ser desenvolvida e acho que precisa ser endereçada.

À parte disso, acho que temos também um aporte muito importante da questão do trabalho. Acho que a intervenção do nosso colega do MPT – e o Ministro Balazeiro está aí também na nossa Comissão – é muito importante. Acho que o processo de trabalho, de fato, vem inspirando muitas reformas interessantes e pode nos trazer alguns *inputs* acho que proveitosos aqui no nosso pensamento e mostra muito que nós não estamos aqui a falar de intervenção em políticas públicas. Estamos falando de situações de amplo alcance social, não estamos aqui tentando ressuscitar um projeto de intervenção em políticas públicas, não é esse o caso. Nós temos aí a questão trabalhista para nos ilustrar isso muito bem.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Desembargador Edilson Vitorelli.

Ministro Ribeiro Dantas.

O SR. MARCELO NAVARRO RIBEIRO DANTAS – De passagem, só para fazer um pequeno paralelo. Os trabalhos mais novos na área de processo penal têm procurado incluir a vítima no processo penal. De certa maneira, o processo estrutural inclui vítimas no processo civil, porque no processo estrutural você tem uma situação de descompensação ou desconformidade e que normalmente é detrimetosa para grupos ou para a sociedade inteira, mas em que alguns grupos são mais atingidos. Então, essas são as vítimas, e nós não podemos deixar de olhar para elas quando fizermos a estruturação do nosso projeto. Esse foi um tema também que apareceu agora à tarde com bastante destaque.

Basicamente era isso. O mais o nosso ilustre Relator já destacou.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Ministro Marcelo, é interessante que ontem estive na minha mão exatamente um processo – talvez o primeiro a ter chegado ao meu gabinete –, versando a questão da vítima num plano não necessariamente penal, mas com



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

reflexos profundos. E me reuni com minha assessoria para discutir exatamente esse, que foi o primeiro processo que chegou com essa, digamos, nova perspectiva.

E só para lembrar a todos e a todas que na Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público nós criamos o Comitê Ministerial de Defesa dos Direitos das Vítimas, à compreensão de que a Constituição de 1988, de alguma forma, deu a ênfase necessária à liberdade, mas esqueceu que a vítima também tem um devido processo legal a seu favor.

Eu peço vênica por essas pequenas lembranças e passo a palavra para o membro Ministro Alberto Balazeiro.

O SR. ALBERTO BASTOS BALAZEIRO – Pois não, Presidente.

Cumprimento V. Exa., Presidente, estimado, amigo e sempre Procurador-Geral Dr. Aras, é uma alegria sempre estar aqui sob a sua Presidência; quero cumprimentar o nosso Vice-Presidente, Ministro Navarro, querido e estimado amigo; quero cumprimentar o Desembargador Vitorelli, nosso Relator aqui, queridíssimo amigo.

Dr. Aras, a minha fala inicialmente era só...

(Soa a campainha.)

O SR. ALBERTO BASTOS BALAZEIRO – ... para situar um pouco do que foi falado aqui e recordar exatamente a nossa área trabalhista. Fiquei muito feliz com a sua digressão, amigo Vitorelli.

Inicialmente, todas as pessoas que eu assisti pela manhã, todos os colegas que assisti pela manhã – e agora à tarde também – têm uma preocupação que é a questão do conceito do que é processo estrutural, do litígio estrutural. Então, ter um marco claro do que é o litígio estrutural na lei me parece algo importante para que a gente não tenha aquilo que o senhor falou lá no início, Prof. Ademar, que seria a vulgarização do processo estrutural, tudo ser processo estrutural, e a gente não conseguir ter uma clareza do que é processo estrutural, e aí isso impedir o avanço.

A partir desse conceito, se teria também a divisão de fase: a fase que é o processo estrutural da fase que seria uma execução propriamente dita, nem sempre até estrutural, mas que seria uma execução da medida.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Eu também destacaria rapidamente, Dr. Aras, a questão das relações privadas, de que até o senhor falou lá atrás, no início. Numa das primeiras reuniões aqui, o senhor falou que a repercussão das ações privadas é interessante. Então, o litígio estrutural teria o aspecto de envolver políticas públicas, envolver políticas públicas com privados e um terceiro que são só privados. As relações concorrenciais e trabalhistas demonstram isto: as relações são privadas, não têm necessariamente a repercussão pública.

Uma outra fala aqui, Dr. Aras, que eu acho importante – alguns colegas falaram aqui, processualistas –, são os elementos de identificação do litígio estrutural e de concentração, principalmente. Porque, se você tem um litígio estrutural sendo decidido de forma diferente em diferentes lugares, inclusive, tem o aspecto da assimetria concorrential. Então, é muito comum. A gente vê isso nos litígios coletivos. A força do Estado incide contra o pequeno; num litígio, por exemplo, estrutural você percebe que todo um segmento tem a mesma atuação, principalmente na área econômica.

(Soa a campanha.)

O SR. ALBERTO BASTOS BALAZEIRO – O balanço do litígio estrutural é importantíssimo.

E, nesse sentido, foi falado dos incidentes aqui, Dr. Aras, e a ideia talvez de um incidente de litígios estruturais seria uma coisa interessante também se pensar. Ainda que não fosse similar, Prof. Vitorelli, igual àquele que foi vetado pelo código, mais próprio para ações coletivas, mas algum tipo de incidente que permita a concentração... porque se diversos magistrados estiverem julgando litígios que eles imaginam serem estruturais, o caráter estrutural vai embora, não é? Por essa razão que até nós sempre referenciamos as ações do Supremo porque elas têm o poder de concentração, de uma decisão única.

E a última pontuação que eu faria seria a pontuação de que tem muita imbricação. Uma, é o litígio estrutural para prevenir a litigância predatória, porque é muito comum a litigância predatória – o litígio estrutural pode ser um elemento de prevenção –, e a outra é uma definição clara do papel do litígio estrutural em relação às indenizações, porque o caso brasileiro é aquele caso que mistura indenização com tutela – que é totalmente



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

diferente do caso americano –, e nessa imbricação a gente tem um enfraquecimento da tutela.

E o senhor trouxe esse caso do INSS, que é muito interessante, da gestão da PGR, que é um caso em que essencialmente só houve reparação de tutela. Concentraram-se todas as ações do INSS e se resolveu um problema de caracterização de benefício a partir de uma atuação só.

São essas as pontuações e agradeço pela oportunidade, Dr. Aras.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Ministro Balazeiro.

Eu diria, com um certo grau de satisfação pessoal, que começo a ficar feliz com a nossa Comissão, porque cada contribuição ganha uma importância para o resultado final a que nós nos propomos.

Com a palavra a Promotora Suzana Costa.

O SR. SUZANA HENRIQUES DA COSTA – Boa tarde a todas e a todos.

Cumprimento a todos aqui na pessoa do Sr. Presidente Augusto Aras, do meu amigo Edilson Vitorelli, e aproveito aqui para agradecer a menção carinhosa da querida amiga Carolina Beraldo.

Queria expressar minha satisfação de participar desse grupo, de presenciar debates tão ricos.

A minha manifestação aqui é bastante pontual. Eu, acompanhando, estava conversando com o Relator Vitorelli na hora do almoço, mas também acompanhando aqui a fala do Dr. Afonso sobre a questão dos casos repetitivos...

A gente sabe que doutrinariamente tem uma discussão sobre se os casos repetitivos são um processo coletivo, fazem parte desse microssistema, mas independente da posição que se adote, a gente tem que reconhecer que, às vezes, nos casos repetitivos, os sentidos estruturantes podem entrar no Judiciário de forma repetitiva e serem encaminhados, dentro do Judiciário, pela técnica dos casos repetitivos e não do processo coletivo.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Já que a gente está nesta ideia de um PL minimalista, que traga, na verdade, mais princípios e diretrizes gerais, eu sugiro que a gente possa fazer uma norma de, talvez, encerramento ou alguma coisa no sentido de que seja cabível a aplicação das normas que estão sendo previstas principiologicamente dentro da lógica do processo estrutural também aos casos repetitivos, ou, eventualmente, ao IAC, quando aplicáveis.

A gente pode, daí, de alguma forma, homogeneizar essa lógica de tratamento do processo do litígio estrutural, mas também no que for cabível e para outras técnicas que não só o processo coletivo.

Era isso.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Dra. Suzana Costa.

Eu convido o Prof. Antônio Nabor Bulhões para se manifestar agora, neste bloco.

O SR. ANTÔNIO NABOR AREIAS BULHÕES – Eminentíssimo Presidente Augusto Aras, eminentíssimo Vice-Presidente, Ministros Ribeiro Dantas, eminentes Relatores, eminentes colegas integrantes da Comissão, ilustres expositores que nos honraram com grandes e enormes contribuições sobre o tema desta relevância, o Relator, eminentíssimo Desembargador Federal Vitorelli, fez considerações sobre as limitações a partir das propostas apresentadas, com as quais eu estou de absoluto acordo.

Eu acho que já há um consenso com relação ao caráter minimalista que o anteprojeto haverá de ter no trato de um tema desta relevância, até porque isso já foi muito bem destacado pelo eminentíssimo Presidente Aras e, depois, pelo Vice-Presidente Ribeiro Dantas.

Nós temos um microssistema de demandas coletivas. Ele tem sido utilizado até pelo Supremo Tribunal Federal nos seus processos estruturais.

O Supremo Tribunal tem um arsenal notável, como nenhum outro tribunal do mundo tem, para garantir a efetividade da Constituição, já que o nosso sistema de constitucionalidade é, indubitavelmente, o mais completo do mundo.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Os americanos têm o difuso, os europeus têm o concentrado, e nós temos todos: difusos, concentrados e modalidades as mais diversas: ação direta de inconstitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ADPF, mandado de injunção no plano subjetivo. Não há um sistema mais completo de controle de constitucionalidade no mundo do que o brasileiro.

Na verdade, isso ocorreu, todos nós sabemos, pela constatação de que havia um quadro de ineficácia normativa dominante no Brasil, desde sempre.

(Soa a campanha.)

O SR. ANTÔNIO NABOR AREIAS BULHÕES – Então, a ideia era "eficacizar" a Constituição.

E o Supremo, trabalhando com esse notável sistema, que os juízes das instâncias ordinárias não têm, tem construído seus processos estruturais de forma notável.

Por exemplo, o Supremo identifica, como seu primeiro grande processo estrutural, a ADPF 347, versando sobre o estado de inconstitucionalidade do sistema penitenciário brasileiro, no que diz respeito à observância dos direitos fundamentais da população carcerária, mas não só.

Há algo muito notável nessa dimensão estruturante. O Supremo chegou a construir, a partir do sistema, sem autorização legislativa, um *habeas corpus* coletivo, de natureza estrutural e estruturante, um *habeas corpus* verdadeiramente notável, em que o Supremo parece ter traduzido muitas das proposições que aqui foram apresentadas, ao longo desta sessão, que se iniciou pela manhã, por eminentes juristas que por aqui passaram.

O Supremo Tribunal Federal constituiu algo verdadeiramente notável, que bem traduz, por exemplo, tanto na ADPF 347, quanto no *habeas corpus* coletivo, já agora reconhecido legislativamente, por uma lei que, ao cuidar mais especificamente a estender a concessão de *habeas corpus*, de ofício, a hipóteses, até agora, não previstas, fala já em *habeas corpus* individual ou coletivo.

Foi a primeira vez que...

(Soa a campanha.)



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. ANTÔNIO NABOR AREIAS BULHÕES – ... no plano normativo, eminente Presidente, se cuidou desse *habeas corpus* coletivo.

Só para...

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. ANTÔNIO NABOR AREIAS BULHÕES – Pois não.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Perdoe-me, mas não existe... Esse sinal é de praxe.

O SR. ANTÔNIO NABOR AREIAS BULHÕES – Pois não.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – V. Exa. e os membros têm ampla liberdade de fala.

O SR. ANTÔNIO NABOR AREIAS BULHÕES – Muito obrigado. Muito obrigado, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Vamos manter um limite de tempo, mas não é aplicável, nesse rigor, para os nossos membros da Comissão.

O SR. ANTÔNIO NABOR AREIAS BULHÕES – Em atenção aos sinais, eu serei breve. *(Risos.)*

Vejam bem: o que é muito interessante observar é que muitas das proposições estão expressas na concepção que o próprio Supremo Tribunal tem do processo estrutural, expresso nos seus processos estruturais. Por exemplo: tanto na ADPF 347, quanto no *habeas corpus* coletivo, o Supremo adotou o critério bifásico. Ele procurou identificar, em primeiro lugar, as situações de desconformidade constitucional – ou, para utilizar já a célebre expressão do Direito Constitucional colombiano, o estado de coisas inconstitucional – e só depois é que buscou estabelecer soluções.

O Ministro Barroso, inclusive, em artigo escrito em livro, coordenado pelo eminente Ministro Balazeiro, defende também, juntamente com a sua assessora, que é subscritora do artigo, o sistema bifásico de processo estrutural. E há propostas, nesse sentido, aqui apresentadas por eminentes juristas, que nos brindaram com suas contribuições.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, vejam, a despeito de não haver uma lei definidora do processo estrutural, o Supremo buscou, justamente no microssistema de demandas coletivas, elementos indispensáveis à construção desse processo estrutural. Eu dou um exemplo: o Supremo foi buscar, para estabelecer a legitimidade para a propositura ou desencadeamento do processo estrutural, a lei que definiu o processo coletivo, mais especificamente, eu diria, o mandado de injunção coletivo. O Supremo Tribunal Federal foi buscar, fez por analogia, construiu os legitimados para a propositura, invocando norma da lei do mandado de injunção coletivo. Coisa interessante! Foi buscar, e assim o fez em várias etapas do julgamento, buscando no sistema, por analogia, soluções para construir uma decisão, como veio a construir, para tentar superar o estado de coisas inconstitucional.

Todavia, nós sabemos, e aí vem uma outra questão que tem dominado os debates e as preocupações, que, para atingir esse conceito efetivo de processo estrutural como um processo da sociedade, nós precisamos avançar não apenas no plano normativo, como estamos a fazer, mas dependemos muito do aperfeiçoamento institucional ou do atingimento de um maior estágio civilizatório, porque essa questão de Poderes, de observância estrita, de divisão, etc., é um problema muito sério, afinal de contas. Porque é nessa dimensão, eminente Relator, que nós podemos traduzir a coisa mais ou menos assim: ou o diálogo interinstitucional ou interpoderes se transforma em algo verdadeiramente útil, ou nós nunca teremos verdadeiramente um comprometimento interinstitucional ou interpoderes; ou há sensibilidade, ou não haverá norma que consiga resolver isso. Então, é preciso o espírito de solidariedade.

E, por isso, vem – permita-me; eu estou me estendendo demais – um achado também no exame que eu fiz dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal. O que o Supremo fez, sem norma específica, para tentar superar essa questão delicadíssima da separação de Poderes, essa questão delicadíssima da falta de solidariedade ou de existência apenas da exigência de um diálogo e não de uma cooperação ou compromisso institucional?

Meu caro Ministro Ribeiro Dantas, na linha da sua reflexão, o Supremo procurou envolver todos os que pudessem ser atingidos, do ponto de vista da efetividade da decisão que devesse ser cumprida, e reuniu ao máximo, no plano ativo, todos aqueles que, com





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

representatividade, pudessem traduzir o sentido do direito estrutural, estruturante, perseguido no âmbito da ação dessa dimensão complexíssima, que é o processo estrutural na tentativa de solução de lide complexa e multipolarizada.

Então, o Supremo o que fez? Basta verificar. O Supremo chamou, por exemplo, na identificação do plano ativo, invocou a lei que define o processo coletivo de mandado de injunção, para dizer que a Procuradoria-Geral da União estaria legitimada a propor, por exemplo, o mandado de segurança e identificou todos os entes e órgãos públicos federais e estaduais que pudessem estar envolvidos no cumprimento da decisão e colocou-os no polo passivo da impetração. Por exemplo, juízes estaduais.

Nesse caso específico do mandado de segurança coletiva, nós já estamos falando da desconformidade constitucional, Presidente, do regime prisional de mulheres com filhos até 12 anos e de gestantes, presas massivamente pelo Brasil afora, no âmbito estadual, no âmbito federal, sem que se cumprisse a lei que garantiria a elas, em princípio, a prisão domiciliar ou outros direitos, outras medidas cautelares diversas da prisão. Então, o Supremo Tribunal Federal reuniu, no polo passivo, todos os entes e órgãos que pudessem eventualmente estar envolvidos no cumprimento da decisão que veio a proferir – isso é claro, a gente observa isso claramente.

Então, autoridades coautoras, por exemplo – isso é muito relevante –, juízes e juízas das varas criminais estaduais, tribunais dos estados e do Distrito Federal e território, juízes e juízas federais com competência criminal, tribunais regionais federais, Superior Tribunal de Justiça, houve o envolvimento de todos os entes e órgãos judiciários estaduais e federais que pudessem estar envolvidos com a efetiva aplicação dos direitos e garantias no que diz respeito aos beneficiários da ação de natureza estrutural que o Supremo estava a julgar.

Então, na realidade, eu acho que as decisões proferidas pelo Supremo e os critérios que ele adotou também nos inspiram a buscar no plano legislativo, já agora, para as instâncias inferiores, que não têm esse notável arsenal que o Supremo tem... Claro, o Supremo Tribunal Federal, numa ADPF, produz uma decisão de caráter vinculante, não é verdade? Quer dizer, com a abrangência que essa decisão tem, o Supremo Tribunal Federal tem a autorização constitucional para, excepcionalmente, editar normas, súmula



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

vinculante. Nenhum outro tribunal do país tem. Então, as instâncias ordinárias precisam muito dessa lei, que pode também ter como inspiração a própria notável construção do Supremo Tribunal Federal, expressa nos seus processos estruturais.

Muito obrigado.

Desculpem o abuso no uso do tempo.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Nabor Bulhões.

Agora, nesta fase, encerramos o primeiro bloco da tarde e passamos ao segundo bloco.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Pois não. À vontade, Ministro. Obrigado.

Feitos os esclarecimentos, convido a eminente Juíza do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Dra. Luciana Losada, a tomar assento à mesa e fazer a sua exposição em até dez minutos.

A SRA. LUCIANA LOSADA – Boa tarde a todos.

Presidente, Dr. Augusto Aras, demais membros da Comissão, senhoras e senhores, eu estou muito feliz de poder compartilhar um pouco as minhas ideias e a minha vivência perante a 13ª Vara de Fazenda Pública, da qual sou titular já há 14 anos. Vários processos estruturais foram levados à apreciação judicial durante esse tempo.

É claro que a minha perspectiva aqui... Vou me concentrar mais nas causas judiciais que envolvem um juízo crítico sobre a execução de uma determinada política pública. Então, eu vou só trazer alguns exemplos práticos para demonstrar a importância do estabelecimento de diálogo desde o início da demanda.

Salvo engano, até o Desembargador Edilson Vitorelli faz uma menção no seu livro, que, por sua vez, faz uma referência a um autor americano, William Fletcher, que diz que é uma verdadeira teia de aranha a administração pública. Na hora em que a gente mexe num fio de tensão, nós geramos consequências: outros fios de tensão da administração acabam sendo atingidos.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, vou trazer um exemplo para os senhores que eu vivi na Vara de Fazenda. O estado tinha obrigação de fazer o repasse de um percentual de 12% para a secretaria de saúde, e não vinha fazendo. O Estado do Rio de Janeiro entrou quase em estado falimentar.

Enfim, fiz uma grande audiência de que o Governador participou, o secretário de fazenda, enfim, todos os secretários que, de alguma forma, respondiam pela pasta. E o que aconteceu naquele momento? A gente ouviu... Isto eu achei muito interessante: a gente discutiu objetivamente a reserva do possível, porque é uma alegação que normalmente surge como defesa pelo estado. Então, naquela ocasião, o secretário de fazenda participou e disse: "Olha, houve queda de ICMS, queda de *royalties*, nós tivemos que aportar recurso do Tesouro para pagar o funcionalismo público". Então, ele tinha uma justificativa concreta para o não cumprimento daquele percentual.

Vamos imaginar que, na ocasião, ele teria que repassar 400 milhões. Nós chegamos a um acordo inicial de 200 milhões. Mas, aí, os senhores poderiam perguntar: "Poxa, Luciana, mas a lei, a Constituição determina que seja 12%". Então, vamos imaginar que o juiz diga: "Ah, não; então, vou promover um arresto de 400 milhões". Quantas atividades talvez pudesse estar comprometendo? Será que o funcionalismo público iria receber? Por isso, os fios de tensão. A gente sabe que os hospitais públicos não conseguem nem dar conta das situações ordinárias, imagine se ainda, diante de uma situação extraordinária de não pagamento do funcionalismo público, você aumenta a demanda de saúde e não consegue corresponder. Então, você atinge a capacidade orçamentária do ente público.

E aí vem uma crítica muito séria que é a ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Posso dizer, como juíza de primeira instância, que não raro ouvimos: "Poxa, então, agora, o juiz pode interferir em tudo? O Poder Judiciário pode decidir tudo?". Mas como o Judiciário pode agir como um agente colaborador, respeitar a separação dos Poderes e, ao mesmo tempo, romper com uma inércia administrativa? Como se faz esse equilíbrio? Eu não tenho dúvida de que é através do diálogo.

Eu fiz uma audiência, em uma ocasião, com o Governador Pezão e o secretário de fazenda, como eu expliquei aqui agora, então, eu consegui entender quais eram as dificuldades orçamentárias, por que não se cumpriam aqueles 12%. E fomos





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

estabelecendo acordos ao longo da demanda, como até o Prof. Sérgio Cruz Arenhart faz. Ele faz um comentário em seu livro dizendo que é uma implementação escalonada.

Com isso, eu acho também relevante levantar uma questão que é o Judiciário não trazer para si uma responsabilidade que é primária do Poder Executivo. O Poder Executivo tem a competência para a execução das políticas públicas. Porque, vamos imaginar, se cada juiz decidir sem este diálogo prévio com a administração pública: "Olha, então você vai fazer uma obra no hospital B, outra obra no hospital C, numa escola, não sei onde", a gente invade a esfera de atuação de outro Poder. O administrador vai dar concretude à gestão administrativa dele ou ele vai dar concretude às nossas decisões judiciais? Cada juiz, no seu espaço. Então, engraçado, intuitivamente, mesmo antes de se falar em processo estrutural, eu sempre marquei audiências públicas com o envolvimento das partes interessadas.

Outro exemplo que eu acho interessante: não havia, nas unidades prisionais, abastecimento de medicamentos. Bom, a Defensoria propôs ação: "Então, Doutora, o senhor arresta esse valor, tal, tal". Eu disse: "Não, espere aí; deixe-me ver o que está acontecendo". Chamei a Seap, chamei o secretário de saúde e eles disseram: "Doutora, nós fazemos licitação, e as licitações são desertas". Porque, como as indústrias farmacêuticas não tinham recebido os valores referentes aos contratos antigos da administração por aquele estado de falência em que o estado vivia, as indústrias não participavam, as empresas não participavam. Então, havia uma verba específica, mas que não era utilizada por conta disso. O que eu fiz? Eu chamei as grandes indústrias farmacêuticas e disse: "Olha, há uma rubrica específica para pagamento para os senhores e tal, destinada ao abastecimento das unidades prisionais", e, aí sim, eles começaram a participar das licitações, porque eles tiveram a segurança do pagamento.

Então, eu acho que o Poder Judiciário entraria como um agente colaborador. Em duas ou três audiências, se resolveu uma questão que é séria, porque, afinal de contas, os presos estão lá sem recebimento dos medicamentos, tem uma disseminação das doenças mais rápida.

Então, assim, a ideia que eu gostaria de registrar aqui é que o processo estrutural, salvo melhor juízo, deve ser pautado no diálogo. Eu acho que esse diálogo tem que se





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

tornar uma norma processual, vamos dizer assim, de cunho obrigatório, um modelo processual procedimental adequado às controvérsias que envolvem, principalmente – é a minha experiência –, a execução de políticas públicas.

O juiz não pode proferir, salvo melhor juízo, uma tutela de urgência sem ouvir o ente público para ele poder dimensionar as consequências da sua decisão. E se for, na verdade, uma decisão, porque é uma coisa interessante que, normalmente, os entes públicos não resistem à pretensão material. A questão se senta no cumprimento e na falta de orçamento. Então, à medida que se estabelecem metas em conjunto com a administração, você tem um verdadeiro processo sincrético, porque o conhecimento e a execução já se fundem naquele momento. Você não precisa nem de uma sentença de mérito, porque há um reconhecimento do pedido. Então, na verdade, você já está tratando das causas ensejadoras da lesão de direito fundamental. À medida que progressivamente os obstáculos vão sendo superados, os acordos vão sendo estabelecidos, então, são acordos que são homologados pelo juiz, e já se forma ali um título executivo-judicial.

Então, a gente trata de um processo muito diferenciado. Acho que o Desembargador Edilson Vitorelli também assinala para a necessidade de quebra da restabilização da demanda. Por quê? Porque a causa de pedir nos processos estruturais é mutável, é dinâmica; os fatos administrativos estão em movimento. Então, a gente não deve engessar o cumprimento do ônus de afirmar à inicial e à contestação. É uma flexibilização do ônus de afirmar ao longo do processo.

Então, eu também quero compartilhar com os senhores, porque é interessante que essas audiências que envolvem secretários, às vezes até a Presidência, o Governador, otimizam os atos processuais, porque é um contraditório genuíno. Então, há um debate, o juiz consegue tirar a sua dúvida, tudo isso é reduzido, é até como se você estivesse abreviando o processo em seis meses, mas são decisões em conjunto com a administração. É uma decisão que vem de um diálogo. Eu gosto de usar um pouco essa expressão, é uma construção dialógica da causa de pedir, porque, quanto àqueles fatos narrados no inicial, muitas vezes, o Ministério de Público não tem condições de detalhar minuciosamente as causas de uma lesão de direito fundamental no inicial, porque se originam de atos complexos, administrativos, que envolvem, às vezes, várias pastas.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Enfim, eu apendi muito com a administração, fazendo essas audiências e podendo dimensionar as consequências das minhas decisões, que, na verdade, são decisões homologatórias, que, à medida que se estabelece acordo, por exemplo, a gente pode, então, fazer essa obra no hospital, mas eu só posso iniciar, sei lá, no final do ano, porque agora, neste momento, tem um hospital muito mais urgente, nós não teríamos verba disponível para isso.

Então você vai construindo e respeitando a competência e a capacidade orçamentária do Estado. E isso, realmente, de alguma forma, é antigo, até inibe qualquer crítica de ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

Eu acho que a importância dessa lei, a meu juízo, é mostrar que o Poder Judiciário – porque a gente está tratando de processo judicial – pode trazer a sua contribuição, mas em conjunto com o poder público, que tem a responsabilidade primária de conduzir esses assuntos.

E mais um exemplo que eu também acho interessante: o Ministério Público moveu uma ação para reassentar famílias em um determinado lugar. Eram famílias que lá já estavam há muitos anos, mas ele dizia que era área de risco, tal e tal. Nós fomos, então, com *expert* na área, fizemos uma inspeção judicial da Fundação Geo-Rio, e ele comentou assim: "Se colocar uma barreira dinâmica, a gente consegue mitigar o risco, as famílias podem permanecer aqui". O Ministério Público modificou o seu pedido, ele pediu um reassentamento, e modificou para que fossem, então, adotadas essas medidas mitigadoras do risco. A ação era intentada contra o Estado, contra o município; o Estado desistiu de recorrer, fizeram a obra. Então, já havia um processo de conhecimento em andamento, mas ali se estabeleceu uma relação dialógica que já trouxe...

(Soa a campainha.)

A SRA. LUCIANA LOSADA – ... por sua vez, a execução do serviço almejado.

Mas eu não quero me alongar. Eu quis dividir essas experiências práticas para demonstrar como é possível esse novo processo, essa dialética que o processo estrutural inaugura e a que a gente tem que dar valor, muito valor a esse diálogo.

Obrigada.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Muito agradecido, Dra. Luciana Losada, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Convido agora o advogado e professor da Uerj, Andre Roque, para fazer a sua exposição em até dez minutos, na forma remota. Com a palavra, V. Sa., Dr. Andre Roque.

O SR. ANDRE ROQUE (*Por videoconferência.*) – Eminentes membros da Comissão de Juristas, caros colegas, boa tarde a todos.

Em primeiro lugar, eu gostaria de agradecer pela oportunidade de apresentar algumas preocupações, algumas sugestões, dentro desse tema tão relevante, que é o processo estrutural no Brasil. A essa altura, eu não preciso demonstrar a relevância do tema, que é evidenciada não apenas pela instalação dessa Comissão de Juristas, mas pela significativa produção doutrinária a respeito do assunto, sendo muitas obras inclusive de autoria desses colegas que me assistem.

Serei objetivo e passarei a responder à pergunta lançada aos convidados desta audiência pública: que aspectos deveriam ser abordados por uma lei de processo estrutural? Evidentemente, haveria inúmeros de aspectos a serem abordados, mas, em prol da objetividade, destacarei dois aspectos que me parecem relevantes.

O primeiro deles diz respeito à possibilidade de modificação da demanda. Não pretendo aqui advogar a favor de um sistema rígido de estabilização da demanda, até porque já tive a oportunidade de criticar o sistema do atual CPC que, a meu ver, com todas as vênias, não evoluiu o tanto quanto seria possível nesse aspecto. Até comentei, em sede doutrinária, que o CPC de 2015 fez um giro de 360 graus: ele rodou, rodou, rodou, e praticamente voltou ao sistema do código anterior.

Eu não tenho dúvidas de que a possibilidade de modificação da demanda deve ser assegurada no processo estrutural e por mais fortes razões, inclusive, do que no processo individual. Contudo, nós não podemos descuidar das garantias fundamentais do processo, ou seja, de maneira que essa modificação da demanda deve guardar determinados limites, e o primeiro deles é o contraditório.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Havendo modificação da demanda, deve ser assegurado ao demandado o direito não apenas de se manifestar sobre os novos contornos da demanda, mas também de produzir as provas necessárias à demonstração de suas alegações.

Um segundo limite é o próprio princípio da demanda. A modificação da demanda deve se dar sim, mas a partir de pedido fundamentado da parte. O juiz não pode ampliar os elementos da demanda de ofício, porque, aí, ele coloca em risco a sua própria imparcialidade.

Mesmo em inúmeros outros casos de elevado interesse público, o legislador não abre mão do princípio da demanda. Ele, em vez disso, confia a legitimidade a determinados entes, como, no caso, o Ministério Público, em vez de permitir aquilo que seria a tutela jurisdicional de ofício.

Por fim, o terceiro limite é a boa-fé.

Por mais que o processo estrutural demande soluções flexíveis e até as chamadas "decisões em cascata", como se afirma na doutrina, não pode o autor promover a modificação da demanda para tentar surpreender o demandado. Note-se: o respeito ao contraditório não é suficiente, por si só, para resguardar as garantias fundamentais do processo nesse caso, porque o demandado pode ser colocado em uma situação difícil se a modificação da demanda vier a ocorrer em estágios processuais avançados.

A nova estratégia defensiva a ser praticada, por conta da alteração da demanda, pode ser incompatível com a instrução processual já realizada. Se o réu imaginasse que isso ocorreria, ele poderia ter adotado outra estratégia desde o princípio.

Admito que adotar a boa-fé como critério traz consigo um inconveniente. Trata-se de um critério aberto, que pode conduzir a soluções divergentes. Aumentaríamos o grau de insegurança jurídica e insegurança para as partes, que ficariam sujeitas ao modo como cada juiz pode pensar ser o processo ideal para o direito em discussão.

Dessa forma, embora reconhecendo que não é possível estabelecer limites taxativos para a modificação da demanda, penso que deveríamos ir além do critério da boa-fé, que deve sim ser adotado como critério, mas não como único critério. Outros critérios devem





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

ser previstos no anteprojeto, inclusive com inspiração na experiência acumulada em outros ordenamentos jurídicos, a fim de conferir maior objetividade, sem prejudicar a necessária abertura e flexibilidade na matéria.

Elenco quatro possíveis critérios para a reflexão e debate por esta Comissão.

- 1) Possibilidade, com a modificação da demanda, de evitar o ajuizamento de novas demandas;
- 2) Busca da verdade material que possa conduzir à melhor solução da demanda;
- 3) Inexistência de grave risco de prolongamento excessivo do processo; e
- 4) Necessidade ou não de se reabrir a fase instrutória com essa modificação da demanda.

Além da modificação da demanda, outro tema sobre o qual não poderia deixar de falar diz respeito à prova estatística. Trata-se da prova estatística em princípio admissível, até porque são permitidas provas atípicas no ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, não poderia deixar de citar aqui uma frase até conhecida, uma frase atribuída ao ex-Primeiro-Ministro do Reino Unido Benjamin Disraeli, para quem existem três tipos de mentiras: as mentiras normais, as mentiras deslavadas e as estatísticas. Dizia ele, com isso, que a maneira mais segura de mentir, sem que o outro perceba, é lançar mão de estatísticas de forma enviesada.

Para que a prova estatística, portanto, seja minimamente confiável, não deve o juiz aceitar de forma acrítica suas conclusões. É indispensável que o magistrado pondere deficiências na metodologia aplicada, no universo recortado ou nos dados obtidos, assim como apurar eventual margem de erro, para então avaliar o valor que pode ser dado àquela prova estatística.

É preciso lembrar ainda que análises estatísticas não têm por foco o indivíduo ou a situação individual. Ao contrário: destinam-se a tratar com universos, buscando padrões e uniformidades de casos ou situações.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Quando aplicadas a situações específicas, as provas estatísticas podem conduzir a resultados erráticos, como estabelecer indenizações por danos hipotéticos ou como espécie de nexo causal presumido, critérios que passam ao largo do sistema de responsabilidade civil brasileiro.

Em outras palavras, embora a prova estatística seja, sem dúvida, útil para a determinação da probabilidade de que um evento venha a ocorrer no futuro, em razão da frequência com que ele ocorre em determinada população ou conjunto de casos, dificilmente é tão óbvia sua finalidade em descrever fatos pretéritos. Nem sempre existe grande ligação entre a frequência com que certo fato ocorreu no passado e a específica ocorrência daquele mesmo fato em uma determinada situação.

Apenas para dar um exemplo concreto do que estou falando, imaginem que uma determinada moeda seja lançada ao alto por dez vezes; então, eu obtenho sete vezes cara e três vezes coroa. Isso quer dizer que, na próxima vez que eu lançar a moeda, eu teria 70% de probabilidade de que dê cara novamente? Porque, afinal, deu sete vezes em dez naquela amostra passada. Parece-me evidente que não.

Nesse exemplo, que é até um exemplo ingênuo, bobo, o vício está na amostra. Jogar a moeda para o alto por apenas dez vezes é uma amostra muito pequena, mas haverá – e aí é o ponto a que quero chegar – situações muito menos óbvias para o juiz, que não tem conhecimento, não tem formação em estatística, e poderá ser induzido a conclusões erradas, em razão de uma prova estatística inconsistente. E o anteprojeto, parece-me, terá uma função pedagógica muito importante para que a prova estatística possa receber o valor que ela merece – nem mais, nem menos.

Agradeço, uma vez mais, pela oportunidade de apresentar minhas preocupações e fico à disposição desta Comissão para futuras oportunidades.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, colega, Prof. Andre Roque.

Convido o Juiz Federal e Professor da Universidade Federal de Minas Gerais Gláucio Ferreira Gonçalves a fazer a sua exposição em até dez minutos, de forma remota.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Com a palavra S. Exa.

O SR. GLÁUCIO FERREIRA GONÇALVES (*Por videoconferência.*) – Boa tarde, Sr. Presidente, boa tarde, Sr. Relator, eminente colega da UFMG, Desembargador Federal Edilson Vitorelli, boa tarde a todos.

Eu venho expor algumas preocupações, de forma bem objetiva, em razão dos 25 anos, quase 26 de magistratura e mais 20 anos de magistério. Então, as minhas preocupações se dão em quatro tópicos.

O primeiro deles é que acredito ser necessário, porque é um grande desafio de se conceber um processo estrutural sem uma delimitação clara e precisa do que é litígio ou problema estrutural, fazer essa delimitação, inclusive para não avançar sobre o objeto do processo coletivo, que não se confunde com o processo estrutural.

O segundo ponto seria uma necessidade de limitação dos poderes de imposição monocrática de medidas estruturais positivas, sobretudo, por razão de restrições orçamentárias de quem for atingido pela decisão.

O terceiro ponto, também acredito ser imprescindível considerar o desenho e as desigualdades regionais e locais, neste país imenso que é o nosso.

Quarto e último, tenho uma preocupação muito grande com o término dos processos judiciais. Então, o procedimento é marcado por um início e por um final. E é importante que o processo chegue ao seu final, porque senão o juiz passa a ser o senhor das políticas públicas. Então, acredito que o anteprojeto de lei deveria considerar uma forma de se pensar num termo final desse processo estrutural.

Como Juiz da 1ª Região, eu tenho exemplos, e todos os colegas têm exemplos de processos coletivos, que não terminam, porque o juiz resolveu ser um fixador de políticas públicas. E isso é um problema enorme que deve ser eliminado.

Então, Sr. Presidente, agradeço imensamente a possibilidade de me manifestar para esta ilustre Comissão e agradeço também a atenção dispensada.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Gláucio Ferreira Gonçalves.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Chamamos agora a Defensora Pública do Estado do Pará, a Dra. Anelyse Santos de Freitas a tomar assento na mesa, para fazer sua exposição, por dez minutos. *(Pausa.)*

A SRA. ANELYSE SANTOS DE FREITAS – Boa tarde a todos e a todas. Quero agradecer a oportunidade e saudar primeiramente o Presidente desta Comissão, o Dr. Aras; o Vice-Presidente, que já nos deixou em função da agenda de hoje, Ministro Dantas; mas, principalmente, o Relator, meu Professor e grande Jurista, Prof. Vitorelli, a quem quero agradecer esta oportunidade de ter a Defensoria Pública falando, podendo trazer a sua fala e a sua visão para tão importante processo e projeto legislativo.

Eu sou Defensora Pública no Pará e trago aqui um exemplo prático de processo estrutural. Em 2012, apesar de nós já termos um decreto que regulamentava, que implementava, definia as regras de implementação da política de atendimento a pessoas em situação de rua, Belém não tinha sequer um aparelho social ou de saúde para garantir o atendimento e assistência dessas pessoas. E pudemos então, em seis meses, num processo interdisciplinar, interinstitucional, multidisciplinar, implementar o aparato mínimo, com Centros POPs, com atendimento aos Caps AD, enfim, o mínimo atendimento, acolhimento, consultório na rua, os aparelhos, que é o próprio decreto, que hoje nós temos a lei, mas naquele momento tínhamos apenas um decreto.

E essa experiência nos traz aqui uma via, porque esse processo todo se deu via extrajudicial. E é esse recado, que a Defensoria Pública, através deste momento, quer trazer aqui para esse projeto, Sr. Relator, que essa via extrajudicial pode ser efetiva. E falo nesse exemplo, que é um exemplo de atendimento, de assistência da Defensoria, que acontece diariamente por todas as Defensorias Públicas nos estados do Brasil e no Distrito Federal. Nós fazemos o atendimento e buscamos essa via extrajudicial. E, muitas das vezes, conseguimos estruturar uma política através dessa via.

E isso nos é dado através de prerrogativas que a lei, que institucionalizou o acesso à Justiça no Brasil, através do preceito constitucional que deu origem à instituição, já que o Brasil é um país que decidiu institucionalizar o acesso à Justiça, temos as prerrogativas e dentre elas o princípio da requisição, um acordo firmado perante um defensor ou uma defensora pública, já é considerado um título executivo. Então essa via nos é muito cara.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

A própria lei diz que o acesso à Justiça é amplo, irrestrito e pode ser judicial e extrajudicial, para que nós possamos priorizar a garantia e a promoção dos direitos humanos e a via extrajudicial.

Então, esse é o recado que nós buscamos trazer aqui, agradecendo, mais uma vez, esta oportunidade, porque, inclusive, a Defensoria foi muito citada por várias instituições aqui. Ela é uma porta, é uma instituição, e isso eu escutei de uma pessoa em situação de rua que dizia assim: "A gente não tem coragem de entrar em vários lugares, em várias casas, mas, na Defensoria, a gente tem". E essa é a realidade, gente.

Então eu quero muito agradecer a oportunidade de fala, quero saudar também o colega da Defensoria da União que faz parte da Comissão e quero dizer que estamos à disposição.

Muito obrigada e uma boa tarde.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Agradeço também à ilustre Defensora Pública do Estado do Paraná, Dra. Anelyse Santos de Freitas, que acaba de se manifestar.

Agora, encerrado o segundo bloco de convidados, passo a palavra ao eminente Relator, para que apresente suas considerações, caso assim deseje.

O SR. EDILSON VITORELLI – Obrigado, Sr. Presidente.

Acho que seguimos na mesma linha. Acho que tivemos intervenções muito interessantes, muito práticas, acima de tudo, nesse nosso bloco. Acho que o objeto da demanda surge com uma preocupação, Dr. Andre, Dr. Gláucio. Tivemos aqui a Dra. Luciana e a Dra. Anelyse tratando de aplicação empírica do processo estrutural.

Ressalto mais uma vez que precisamos de uma lei que, primeiro, não atrapalhe, porque as coisas estão acontecendo, e depois melhore aquilo que está sendo feito.

Muito bom.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Desembargador Vitorelli, eminente Relator.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

Bem, agora eu passo a palavra ao Prof. Ademar Borges de Sousa para se manifestar.

Em seguida, está inscrito o Prof. Roberto Campos Gouveia.

Prof. Ademar Borges...

O SR. ADEMAR BORGES DE SOUSA FILHO – Muitíssimo obrigado, meu Professor.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – ... que alegria encontrá-lo tão jovem na Faculdade de Direito da UnB e agora tão jovem ainda aqui conosco, dando a sua contribuição a esta Comissão!

O SR. ADEMAR BORGES DE SOUSA FILHO – Nem tão jovem, Professor. Nem tão jovem mais, infelizmente. De 2003 para cá, eu envelheci um pouco. (*Risos.*)

Vamos lá.

Em primeiro lugar, eu agradeço muito a oportunidade de integrar esta Comissão com juristas tão importantes e relevantes e agradeço a confiança do Prof. Augusto Aras também.

Eu vou aqui fazer algumas pouquíssimas considerações, ouvindo o que os colegas já disseram e até buscando já identificar possíveis consensos.

Eu vi que, Desembargador Edilson, há uma preocupação que parece ser ampla aqui entre nós sobre a conversão da ação individual em estrutural. E aí eu pensaria que seria importante, de fato, a gente olhar para o que não ocorreu lá no CPC, as razões do veto do art. 333, que aludiam a uma falta de critérios materiais para conversão lá da ação individual em coletiva. O veto ali, àquela altura, manifestou uma certa preocupação com uma banalização nas conversões. Aqui eu acho que a gente deve se atentar para isso, aprender com essa experiência e com aquele veto para não incidir em um eventual problema dessa natureza. E aqui eu acho importante que essa eventual conversão faça referência à definição de processo estrutural. A definição de processo estrutural é o critério material base para que se imponha esse ônus de conversão.

O conceito de processo estrutural é algo que eu tenho absoluta certeza de que o Relator já deve ter, digamos, uma base do conceito que pretende apresentar, mas eu





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

imagino que haja, pelo menos, três aspectos que podem ser levados em consideração na conceituação. O primeiro é o objetivo do processo estrutural, que é o de reestruturação de um estado de coisas. O segundo é o de que essa reestruturação tem que estar ligada – e eu acho que essa é uma preocupação importante para evitar a banalização – à exigência de demonstração de uma violação grave e sistemática de direitos fundamentais. Eu acho que não é a violação de qualquer direito que dá ensejo à instauração de processo estrutural, mas acho que deve ser a violação de direitos fundamentais e essa violação deve ser também sistemática. E, por fim, eu acho aqui importante também lembrar, ainda nesse tema da conversão, que é possível talvez não só associar ao conceito de ação estrutural, mas exigir, para obrigar o juiz a considerar a possibilidade de conversão, alguns critérios que possam, digamos assim, adicionalmente criar barreiras de contenção que podem estar ligadas à avaliação sobre a necessidade de universalização da providência judicial, que é um critério material que auxilia na observância do dever de conversão e até no potencial risco de violação à isonomia. Se a ação for tratada individualmente, ela pode gerar um risco de quebra da isonomia, o que pode ser também um critério para auxiliar na conversão.

Além disso, há o dever de intimação das entidades com legitimação ativa para essa conversão. E eu acho que tem uma exigência que estava contida lá no art. 333 e que foi vetada que era o tratamento do autor individual que teve a ação convertida. Ele era tratado lá como um litisconsorte ativo, unitário e ficava na ação numa condição privilegiada. Eu acho que aqui a gente não precisa disso. Eu acho que o autor individual será de alguma forma excluído da demanda, porque, claro, para atuar na demanda, vai ter que ter uma legitimidade adequada.

Num segundo ponto, além da conversão, eu acho que talvez a gente devesse pensar – inspirado aqui em um tema que o Desembargador Aluísio sabe, conhece e de que já tratou – no tema do cadastro único das ações coletivas. Eu acho que aqui a gente poderia pensar em uma ideia de cadastro das ações estruturais, que tem uma importância prática muito destacada.

Em primeiro lugar, um cadastro como esse permite que se operacionalizem os critérios de conexão e continência. O Ministro Balazeiro fazia referência mais cedo à





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

multiplicidade de ações estruturais sobre o mesmo tema, o que é algo inconcebível. Quer dizer, a ação estrutural é, por definição, incompatível com a multiplicidade de ações estruturais sobre o mesmo tema. Agora, para que essa multiplicidade não aconteça – e ela é prejudicial à efetividade da jurisdição –, é preciso que haja um lugar, um cadastro que pode ser operacionalizado pelo CNJ. Eles estão unificando os sistemas, e a gente pode fazer – acho que há condição de se fazer isso – um cadastro que permita que um juiz que recebe uma ação individual e que poderá convertê-la em estruturante ou que já recebe uma ação estrutural possa ir lá consultar para saber se já existe uma outra com o mesmo tema. Eventualmente, com um juiz competente, aí ele já encaminharia esse material ao juiz competente, porque, do contrário, a gente vai ter muita dificuldade em operacionalizar esses critérios de reunião de processos.

Em segundo lugar, esse cadastro permite uma participação adequada, porque as entidades da sociedade civil também podem ir a um lugar que é o mesmo repositório de informação para saber o que está se discutindo sobre esse tema. A entidade da sociedade civil que quer contribuir, a universidade, a entidade técnica, a entidade empresarial que quer contribuir têm que ter um lugar seguro onde possa consultar essas ações.

E, por fim, eu acho que esse cadastro pode impor um ônus argumentativo adicional para os juízes que cuidam de ações individuais com o mesmo objeto, porque o juiz que trata a ação individual com o mesmo objeto vai ter que verificar se o tratamento que ele dá a uma ação individual, se uma liminar que ele dá eventualmente a uma ação individual é compatível com o que se está produzindo lá na ação estruturante. E, eventualmente, é possível até pensar em resolvermos o tema da interação entre ações individuais e ação estruturante. Esse é um tema talvez mais complexo, mas, no mínimo, o cadastro imporá um ônus adicional ao juiz. Porque, se ele olha para o processo estruturante e vê que estão sendo adotadas medidas de forma isonômica, universalizando uma determinada forma de resposta ao problema, o juiz que julga ação individual não pode atuar na contramão do que se está fazendo, pelo menos em princípio. Ao menos se espera que o ônus argumentativo dele, para fazer diferente do que está sendo feito na ação estruturante, seja muito mais elevado.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Em terceiro lugar, além da conversão da ação individual em estrutural e do cadastro, que pode ser tratado tanto de maneira única quanto... quer dizer, cadastros por tribunais... Eu acho que é importante observar o que o Casimiro alertou há pouco sobre o rol exemplificativo de mecanismos de monitoramento. Isso porque – quer dizer, o Prof. Aras e o Desembargador Edilson –, de fato, a gente percebe que há uma certa falta de segurança por parte de juízes pelo Brasil afora em saber quem ele pode acionar para auxiliá-lo no monitoramento. Então esse rol exemplificativo é uma medida muito leve, porque não é impositiva. Portanto, é uma medida que constaria na lei quase como um caráter pedagógico, auxiliando mesmo o juiz a pensar quais entidades podem auxiliá-lo. Acho que é muito importante essa medida.

E por fim, sobre a decisão certificadora. Eu também ouvi diversas vezes na reunião de hoje – parece que há um certo consenso – sobre a importância da decisão certificadora. Em relação a ela, algumas questões que podem ser objeto aqui da nossa reflexão.

Em primeiro lugar, eu acho que um dispositivo legal que trate da decisão certificadora pode sugerir ao juiz que adote preferencialmente uma audiência prévia à decisão certificadora. Como a gente tem ouvido das colegas magistradas, dos colegas magistrados, mas também dos professores, a gente percebe que a audiência é um momento qualificado para entender quais são os pontos que demandam a intervenção e podem auxiliar numa delimitação mais precisa de qual é o objeto do processo estruturante.

Acho também que seria importante tratar de maneira específica sobre o cabimento de recurso. Eu acho que aqui o ideal é que, contra essa decisão certificadora, esse seja o momento crucial do processo estruturante. Talvez a gente devesse mesmo avançar para afirmar que cabe agravo na forma de instrumento mesmo para facilitar um exame rápido e célere por parte do tribunal e, eventualmente, até – também como esse é um momento decisivo – assinalar que cabe a sustentação – também nesse momento –, porque o tribunal uma vez que fixar o objeto, esse objeto vai perdurar durante bastante tempo e é em torno dele que os esforços de entidades, ente público e tudo mais vão orbitar.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então essas eram as minhas poucas considerações para hoje, esses quatro pontos. Espero que a gente possa contribuir mais à frente.

Muito obrigado, Professor, pela oportunidade.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, colega Ademar Borges. Eu o ouvi com muita atenção, até porque o tempo me favorece. Conhecer tanta gente importante aqui, desde jovem, eu diria que é um prêmio para mim também.

Com a palavra o colega, o membro da Comissão, Prof. Roberto Campos Gouveia.

O SR. ROBERTO P. CAMPOS GOUVEIA FILHO – Muito boa tarde, Sr. Presidente, Sr. Relator, demais aqui presentes.

Eu volto a falar e volto a falar do tema de que tratei mais cedo. Faço isso não só por conta das intervenções agora à tarde, especialmente da Dra. Maria Carolina Beraldo, do Ministro Balazeiro, do Dr. Nabor Bulhões, do colega aqui que me antecedeu.

Essa questão me parece o seguinte: dentro da ideia minimalista existem pontos, porém, que precisam ser tratados e me parece que o primeiro deles é uma estrutura procedimental mínima; mínima no sentido de que, com a abertura, há uma maior flexibilidade. Mas nessa estrutura procedimental mínima – e aí também vem uma conversa, agora no almoço, com o Dr. Rodrigo Nery, que aqui está presente – poderia haver uma espécie de juízo de admissibilidade profundo, tal como existe na ação penal e na ação de improbidade, mas, diferentemente dessas ações, sem a recorribilidade.

Esse juízo de admissibilidade profundo seria muito mais no sentido de uma motivação mais aprofundada para além do que aquilo que se vê em geral com a admissibilidade das ações, sem uma recorribilidade ou, no máximo, com a recorribilidade muito reduzida, salvo na hipótese de conversão de um caso simples para um caso estrutural, levando-se em conta os interesses do autor da ação que foi transformada.

E aí iniciaria essa fase para certificar – claro que com a possibilidade, em se tratando principalmente de hipótese de urgência, casos de urgência, de antecipar eventuais implementações –, essa fase para certificação. E aí na certificação – e obviamente essa organização do processo se faz muito importante, a figura da audiência – viria a decisão





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

certificatória e essa decisão plenamente recorrível. E quando eu falo plenamente recorrível, é, inclusive, algo que o próprio Código de Processo Civil de 2015 e a doutrina, principalmente, fazem referência a uma superação do próprio efeito evolutivo. Quer dizer, o recurso aí com uma ampla possibilidade cognitiva e, obviamente, com uma ampla possibilidade participativa. Pode ser o agravo de instrumento, não tem problema. A espécie recursal é o que menos importa, o que importa é isto: ampla cognição e ampla participação.

E tem mais: essa decisão, para que essa decisão se torne realmente a decisão definitiva e que não se venha depois tentar rever coisas do tipo, até mesmo pensar, obviamente – e temos aqui Ministros do STJ –, um recurso especial imediato – e não ficar o recurso especial meramente pendente, porque se traria uma decisão no curso do processo, e não decisão final, tal como é o recurso especial em relação às decisões parciais –, essa decisão de certificação seria, efetivamente, uma decisão parcial de mérito aí, na forma do art. 356 do Código de Processo Civil.

Mas, enfim, nós estamos aqui discutindo e eu mesmo estou refletindo sobre isso, tanto que de minha fala pela manhã para minha fala agora à tarde já há uma certa mudança, uma certa evolução.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Muito obrigado, Professor.

Eu creio que encerramos o bloco de hoje, com as manifestações relevantes também dos membros.

Antes de encerrar, eu queria apenas fazer uma breve abordagem sobre a última parte do que nós ouvimos aqui.

Em primeiro lugar, quero dizer que, em setembro de 2019, quando assumi a PGR, encontrei algo em torno de 101 ou 102 milhões de processos em curso no Brasil, o que equivaleria praticamente a um processo para cada dois brasileiros. Naquela primeira fase, desenvolvemos um amplo trabalho de convidar as instituições, todas elas do sistema de Justiça, para a busca de instrumentos de conciliação e concluímos, no ano passado, com





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

80 milhões de processos. Não me perguntem como foi a mágica desta conciliação de 20%, mas são os dados que nós dispomos publicamente, inclusive no *Conjur*, no seu anuário; ou seja, em quatro anos, nós reduzimos 101 milhões e alguns números para 80 milhões, o que reflete que a conciliação tem um relevo muito importante.

Em segundo lugar, quero dizer que aqui, durante este dia, eu e o Prof. Vitorelli – nosso querido Vice-Presidente estava aqui ao lado da nossa eficiente Secretária de trabalho; eu não pude falar muito com ele, mas falei com o Vitorelli – viemos trocando ideias, entre elas a de não ter natureza subsidiária de regra, creio eu – não vou decidir nada aqui, em absoluto; quem vai decidir é o Colegiado, por maioria –, não ter natureza, penso eu, subsidiária no processo estrutural.

Nesse contexto, vem também uma lembrança que reputo histórica, porque, quando Procurador-Geral da República, eu inaugurei o primeiro incidente de assunção de competência no Supremo Tribunal Federal. É também um instrumento processual relevante, que, creio, não sofrerá nenhuma redução da sua importância com a adoção de um processo estrutural já posto em prática pelo próprio Supremo – não vejo nenhuma dificuldade nisso.

De outra parte, vejo com muito entusiasmo a ampliação do diálogo interinstitucional dos órgãos do sistema de Justiça com a sociedade civil, até porque, em quatro anos, nós diminuirmos 20 milhões de processos é algo inusitado, e isso se deve aos distintos órgãos: à Defensoria Pública, com seu poder requisitório e também de conciliação; ao Ministério Público brasileiro como um todo, que apoiou a nossa iniciativa de buscar conciliar antes de provocar o litígio; ao próprio Poder Judiciário, com seus órgãos de composição; ao Observatório do CNMP e do Conselho Nacional de Justiça; ao Supremo Tribunal Federal, em que, se não fosse a covid – tenho que fazer justiça –, nós teríamos concluído todos os conflitos indígenas do Brasil. Antes da covid, nós conseguimos acabar todos os conflitos do Acre, do grupo étnico ashaninka, e já festejávamos a capacidade de acabar com os conflitos indígenas no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul; lamentavelmente tivemos que enfrentar a pandemia.

E quero dizer também, aqui, neste momento, no término dos trabalhos de hoje, da importância do cadastro que não é só penal, não só dos inquéritos, não só das medidas de





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

quebra de sigilo, não só de interceptação telefônica, mas especialmente das ações coletivas e quiçá das ações estruturais; e também da questão da conversão, que é uma questão tormentosa e que eu não me aventuro sequer a adiantar, aqui, agora, neste instante. E nós vamos ter que enfrentar isso nos trabalhos ordinários da Comissão.

Eu quero fazer um agradecimento à Profa. Daniela Marques, Diretora que recém concluiu seu biênio, o seu período na Diretoria da Faculdade de Direito da UnB. A Profa. Daniela Marques não somente foi Diretora, mas ela é Professora de Processo Civil, faz parte do grupo de trabalho lá do processo estrutural do Conselho Nacional de Justiça, tem um trabalho profundo no tema. Então, é mais um valor, uma acadêmica que vem abrilhantar os trabalhos da nossa Comissão.

Então, com as vênias dessa minha fala, eu ainda indago ao eminente Relator se há alguma manifestação.

O SR. EDILSON VITORELLI – Nada mais, Sr. Presidente. Apenas quero agradecer a V. Exa., a todos os nossos amigos aqui da organização, Dr. Henrique e Dra. Renata, que nos ajudaram tanto aqui, neste dia.

Muito obrigado, amanhã seguimos. Então, por hoje, foi muito bom.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Nada mais havendo a tratar, agradeço a presença de todas e todos, ao tempo que informo que está convocada a 5ª Reunião da Comissão para amanhã, 23 de agosto, às 10h, neste mesmo Plenário nº 3.

Declaro encerrada a presente reunião.

Até mais.

(Iniciada às 13 horas e 41 minutos, a reunião é encerrada às 15 horas e 55 minutos.)





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

ATA DA 5ª REUNIÃO DA COMISSÃO DE JURISTAS RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO DE LEI DO PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL DA 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª LEGISLATURA, REALIZADA EM 23 DE AGOSTO DE 2024, SEXTA-FEIRA, NO SENADO FEDERAL, ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3.

Às dez horas e nove minutos do dia vinte e três de agosto de dois mil e vinte e quatro, no Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3, sob a Presidência do Subprocurador-Geral da República Antônio Augusto B. de Aras, reúne-se a Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil, com a presença dos senhores Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, Edilson Vitorelli, Luiz Alberto Gurgel de Faria, Alberto Bastos Balazeiro, Aluísio Mendes, Lilian Maciel, Sérgio Cruz Arenhart, Susana Henriques da Costa, Antonio Nabor Areias Bulhões, Benedito Cerezzo Pereira Filho, José Bernardo de Assis Júnior, Juliana Cordeiro de Faria, Márcio Carvalho Faria, Roberto P. Campos Gouveia Filho, Newton Pereira Ramos Neto, Ademar Borges de Sousa Filho e Matheus Casimiro Gomes Serafim. Havendo número regimental, a reunião é aberta. A presidência submete à Comissão a dispensa da leitura e aprovação das atas das 3ª, 4ª e 5ª reuniões, que são aprovadas. Passa-se à apreciação da pauta: 3ª Audiência Pública. Finalidade: 3ª Audiência Pública para apresentação e debate de sugestões ao anteprojeto de lei do Processo Estrutural no Brasil. Participantes: Sr. Luiz Dellore, Professor e Advogado (representante de: Centro de Estudos Avançados de Processo - Ceapro); Sr. Rodrigo da Cunha Lima Freire, Advogado e Professor (representante de: Grupo de Pesquisas Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo - Universidade Mackenzie); Sr. Luiz Augusto Santos Lima, Subprocurador-Geral da República (representante de: Ministério Público Federal); Sra. Patrícia Perrone, Representante da Secretaria de Altos Estudos Institucionais do STF (representante de: Núcleo de Processos Estruturais Complexos do STF); Sr. Flavio José Roman, Advogado-Geral da União Adjunto (representante de: Advocacia-Geral da União); Sra. Inês Maria dos Santos, Procuradora-Geral de São Paulo e Presidente do Conpeg (representante de: Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados - Conpeg); Sra. Daniela Moraes, Professora da Universidade de Brasília (representante de: Grupo de Pesquisa Processo Civil, Acesso à Justiça e Tutela dos Direitos - UnB/CNPq); Sr. Paulo Mendes, Procurador da Fazenda Nacional e Professor (representante de: Associação Brasileira de Processo Civil - ABPC); Sra. Trícia Navarro, Juíza de Direito (representante de: Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal); Sra. Rita Andréa Guimarães Carvalho Pereira, Presidente do IMA (representante de: Instituto e Câmara de Mediação Aplicada (IMA)); Sr. Augusto César Leite de Carvalho, Ministro do Tribunal Superior do Trabalho; Sr. Fabrício Da Soller, Subprocurador-Geral da Fazenda Nacional (representante de: Advocacia-Geral da União); Sra. Cecília Asperti, Professora da FGV Direito São Paulo (representante de: Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça, desastres e mudanças climáticas da FGV Direito-SP); e Sr. Marcelo Pereira de Almeida (representante de: Associação Brasileira de Direito Processual). Resultado: Audiência Pública realizada. Nada mais havendo a tratar, encerra-se a reunião às treze horas e cinquenta e um minutos. Após aprovação, a presente Ata será assinada pelo





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Senhor Presidente e publicada no Diário do Senado Federal, juntamente com a íntegra das notas taquigráficas.

Subprocurador-Geral da República Augusto Aras
Presidente da CJPRESTR





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Bom dia a todos e a todas.

Havendo número regimental, declaro aberta a 5ª Reunião da Comissão de Juristas responsável pela elaboração do anteprojeto de lei do processo estrutural no Brasil, criada pelo Ato do Presidente do Senado Federal nº 3, de 2024, destinada a apresentar, no prazo de 180 dias, anteprojeto de lei do processo estrutural no Brasil.

A presente reunião destina-se à realização da terceira audiência pública do Colegiado.

Ao reiniciar os nossos trabalhos, agradeço a presença de todos os membros que prestigiam as nossas reuniões. Também quero registrar que no dia de ontem, para gáudio, eu diria, do Senado e, também, desta Comissão, houve um grande número de acessos, milhares de acessos, certamente em sua maioria da comunidade jurídica brasileira, estudantes, magistrados, membros do Ministério Público e advogados que acompanharam todo o dia de debates, o que revela o grande interesse manifestado pela sociedade na audiência pública, pelo acompanhamento dos debates. Isso nos reforça e, também, acresce a nossa grande responsabilidade para com os resultados advindos desta Comissão.

Gostaria de reiterar alguns dos pedidos que fiz nas reuniões de ontem.

Solicito às senhoras e aos senhores presentes no plenário, pois alguns dos nossos membros estarão acompanhando pela internet, remotamente, pelo sistema do próprio Senado, que façam o favor de, um por vez, ao pedir a palavra, para não perdermos tempo, esperar essa passagem da palavra para não termos dificuldades, especialmente na transmissão remota, e que o pronunciamento seja feito pelo microfone para registro da transmissão da TV Senado e da taquigrafia. Isso é importante para que os debates sejam fielmente registrados.

Aos membros que nos acompanham remotamente e desejem se manifestar, peço que usem o mecanismo do pedido de fala do próprio aplicativo, aquela mãozinha, o recurso de levantar a mão, a fim de que a Secretaria da Comissão faça o acompanhamento dos interessados.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Para melhor organizar os trabalhos, dividiremos os convidados em dois blocos. Cada convidado terá dez minutos para fazer a respectiva explanação. Ao final de cada bloco, o Relator e os demais membros poderão fazer considerações ou questionamentos aos convidados que usarão da palavra. Cada membro terá até três minutos para isso, limitado a três membros por bloco.

Em seguida, chamaremos o segundo bloco de convidados e a mesma dinâmica se repetirá.

Devido ao espaço limitado que temos na mesa, informo que, no momento da fala, o especialista será convidado a tomar assento na mesa, para fazer a exposição – claro, estando presente aqui na sala. Após isso, pediria a gentileza de deixar o assento para que outro convidado possa fazer a exposição seguinte.

Feitos os esclarecimentos, indago ao eminente Relator, aos eminentes Conselheiros e ao Vice-Presidente, que nos acompanha remotamente, se há alguma manifestação.

O SR. EDILSON VITORELLI – Posso fazer um registro inicial, Sr. Presidente?

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Claro.

O SR. EDILSON VITORELLI – Muito bom dia a todas e todos.

Quero apenas registrar, Sr. Presidente, duas questões.

A primeira. Como foram bons os trabalhos ontem, muito obrigado a todas e todos que nos acompanharam aqui, *online* e presencialmente. Nós tivemos, não sei se vocês têm essa dimensão, 22 manifestações ontem, nove das quais de juristas mulheres, mostrando aqui o apreço da Comissão, também, pela equidade das manifestações. E muitas contribuições interessantes.

Eu passei boa parte da noite processando aquilo que ouvimos ontem e tenho certeza de que teremos um dia muito proveitoso hoje. Também queria registrar, Sr. Presidente, que hoje nós temos...

Esta semana, faz dois anos que eu deixei, com o apoio de V. Exa., então Procurador-Geral da República, a carreira que me acolheu, o Ministério Público Federal, e que estou





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. E a nossa Constituição teve a sabedoria de fazer os cargos de Presidente de Tribunal rotativos no Brasil, diferentemente do que acontece nos Estados Unidos e na Austrália, em que o cargo de *Chief Justice* é vitalício, o que é um grande ônus para quem é bom e um grande peso para quem não é. E aqui nós temos essa rotatividade.

Hoje temos, lá em Minas Gerais, então, a posse do nosso novo Presidente, Desembargador Federal Vallisney Oliveira e do nosso novo Vice-Presidente, Desembargador Federal Ricardo Machado Rabelo, que vão iniciar esse seu período de dois anos. Não estarei lá, porque estamos aqui, mas quero deixar registrados os meus cumprimentos e os meus votos de boa sorte a eles. Que façam um mandato tão bom quanto foi o da nossa Desembargadora Federal Mônica Sifuentes, que hoje encerra a sua trajetória como Presidente de Tribunal, essa mulher que inaugurou um Tribunal Regional Federal depois de 1989.

Então, é um marco muito importante para nós, mineiros, e aqui, na Casa que é presidida hoje por um mineiro, não podia deixar de fazer esse registro.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Muito obrigado, eminente Desembargador Edilson Vitorelli, Relator dos trabalhos da Comissão, eu também quero me associar a V. Exa. apenas acrescentando que a Desembargadora Presidente, Mônica Sifuentes, é uma jurista dedicada, uma pessoa de competência e seriedade que nos causa uma admiração pelo seu histórico na magistratura, tendo, salvo engano, começado as suas atividades na Vara Única de Ilhéus. Ali eu pude, inclusive... Eu instalei a primeira Procuradoria da República de município, no Brasil, ali, em 1987. Ela começou a carreira da magistratura por lá. A Presidente Mônica Sifuentes também é uma grande literata, autora de obras romanciadas num contexto histórico. É digna dos nossos parabéns também por essa qualidade.

O Desembargador Ricardo Rabelo também é um Desembargador operante, trabalhador, que fez um grande trabalho, um grande esforço para pôr termo,





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

definitivamente, à questão de Mariana, encaminhada com apoio de V. Ex., ainda no Ministério Público.

Também o colega Vallisney, assim como o Prof. Cerezzo, a Profa. Daniela Marques. Não sei se me lembro, tem mais algum professor? A Profa. Paula. Enfim, somos todos colegas da UnB, então é motivo de júbilo, também, essa posse de hoje. Então, eu me associo a V. Exa.

Mais alguma manifestação? *(Pausa.)*

Bom, então, feitos os esclarecimentos, convido o Sr. Luiz Dellore, representante do Centro de Estudos Avançados de Processo, a tomar assento na mesa e a fazer a sua exposição, em dez minutos.

Com a palavra o Prof. Luiz Dellore.

O SR. LUIZ DELLORE – Sr. Presidente, obrigado pela abertura, obrigado pelo convite, é um prazer grande estar aqui. Cumprimento todos os presentes na pessoa do Sr. Presidente, cumprimento também aqui o meu colega, meu amigo, Prof. Vitorelli.

Falei, inicialmente, contigo que esta semana estive na formatura do Mackenzie, em Campinas, e o seu nome foi inúmeras vezes mencionado. Então, trago aqui o abraço dessa turma.

Agradeço aqui também ao consultor, Sr. Henrique Cândido, que tão gentilmente tem feito esse trabalho hercúleo para organizar tudo. Então, agradeço na sua pessoa a todo o corpo técnico que nos auxilia.

Meus colegas, eu venho aqui representando o Ceapro (Centro de Estudos Avançados de Processo). É um grupo de processualistas relativamente novo, estamos com dez anos, onze anos de vida e, dentro do grupo, a gente sempre debate, quando for uma atuação com *amicus curiae*, uma atuação como essa. Esse é um assunto que, dentro do debate do grupo, não teve consenso. Então, isso mostra como dentro da doutrina brasileira, de uma maneira geral, existem divergências quanto ao tema.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

E aí eu começo com essa breve reflexão, esse breve comentário no que se refere a, por exemplo, o que várias vezes foi dito ontem – eu acompanhei *online*, infelizmente não pude estar presencialmente. Foi muitas vezes mencionado o processo estrutural como sendo já algo consolidado. A primeira reflexão, Sr. Presidente, Sr. Relator, que eu trago aqui é: será que é isso mesmo? Considerando o tamanho do Brasil, considerando a quantidade de processos que nós temos – basta ver o CNJ em números –, será que o processo estrutural já é uma realidade? Ou será que é uma situação em que a gente tem alguns nichos, alguns pontos, alguns momentos?

Se a gente for analisar as decisões, de fato, há decisões que reconhecem a existência do processo estrutural, mas inúmeras decisões entendem ou pela extinção do processo sem resolução de mérito ou pela improcedência do pedido.

Permitam-me, aqui, brevemente, mencionar, talvez, um dos mais importantes casos do STJ, envolvendo um hospital, na cidade de São Paulo, em que o pedido do Ministério Público foi uma intervenção do poder público municipal nesse hospital, e o pedido foi julgado improcedente em primeiro grau. Foi mantida a decisão de improcedência, no mérito, no Tribunal de Justiça de São Paulo, e, quando veio aqui ao STJ, houve uma decisão no Recurso Especial 1.733.412, um dos principais, talvez, um dos *leading cases* do STJ, dizendo que, sim, nós estávamos diante de um processo estrutural. Então, essa primeira reflexão é: será que a gente, realmente, está diante de uma situação consolidada? Parece que não.

Aí avançando nessa perspectiva, temos aqui vários dos colegas que, claro, se dedicam muito ao processo estrutural, conversando com esses colegas que debatem e estudam o assunto, eu falei: "Eu vou começar a fazer um exercício, quase um laboratório". Em uma das turmas de pós-graduação que eu leciono, com regularidade, pós-graduação *lato sensu*, em São Paulo, capital, começamos a lecionar uma aula específica de processo estrutural. Estou falando em advogados militantes, experientes, não estou falando apenas em acadêmicos. Tenho, há três semestres, essa disciplina e abro a aula perguntando: "Quem sabe o que é processo estrutural? Quantos aqui já atuaram em processo estrutural?". A grande maioria da advocacia militante não sabe o que é processo estrutural! Nós estamos a falar, estamos a tratar de uma situação em que nós temos um grupo – não





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

tenho dúvida – altamente qualificado, mas um nicho que entende, defende e atua, e, quando estamos diante de um magistrado que tem essa posição, para o qual a causa é distribuída, o processo avança. Caso isso não aconteça – aqui, obviamente, não tenho nenhuma pesquisa, nenhuma estatística, apenas uma análise de percepção –, várias vezes, simplesmente, não existe o processamento dessa demanda. Não acontece só com isso, claro, também com outros novos institutos.

Então, a primeira reflexão é: com o Brasil tão heterogêneo – e temos aqui um exemplo, um belíssimo exemplo, aqui, nesta Comissão, nesta manhã, gente de todos os cantos do Brasil –, com o Brasil tão heterogêneo, será que, em todo o Brasil, o processo estrutural é compreendido, como, dentro da academia, é compreendido?

Permitam-me aqui um comentário, um comparativo. Se a gente for pensar em ações do controle concentrado de constitucionalidade, da mesma forma, é um nicho pequeno. Se a gente for pensar em recuperação judicial, é um nicho pequeno. Só que, claro, quando eu falo em procedimento especial da jurisdição constitucional perante o Supremo, é só aqui do lado. Quando nós falamos em recuperação judicial, estamos a debater a criação de varas especializadas regionais a respeito disso. Há alguns estados e alguns tribunais que têm varas especializadas em recuperação judicial, e, para aqueles que atuam nas varas especializadas e, depois, não atuam em varas especializadas, ainda que seja a mesma legislação, a forma da tramitação – e não estou falando em mérito aqui, estou falando em procedimento – é absolutamente distinta.

Então, eu trago essa reflexão em relação ao próprio processo estrutural em si, considerando essa visão – digamos – de viés, não no sentido pejorativo, mas na visão que se tem em relação ao processo estrutural.

Eu me lembro de uma pesquisa realizada no Rio de Janeiro, por exemplo, em relação a IRDR. O IRDR proposto no Rio de Janeiro para o qual é sorteado, como relator, o Prof. Freitas Câmara tramita. Quando é distribuído para outros relatores, é extinto sem mérito. Então, será que, quando a gente pensa, aqui nesta Comissão, em se elaborar um processo estrutural, a gente não tem que levar isso em consideração? Parece-me que sim.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Ontem, foi mencionado por diversos dos expositores, no que se refere ao procedimento do processo estrutural, ele ser o mais sucinto possível. Com a devida vênia, o mérito é para ser deixado de lado. Agora, em questões procedimentais, considerando esse cenário exposto, é fundamental que a lei seja absolutamente clara para traçar os limites, para traçar os poderes, para traçar o procedimento.

Ora, o devido processo legal estrutural não deve ser distinto do devido processo legal. Estamos a falar em processo, estamos a falar em um procedimento dentro do sistema. Vamos ter um procedimento especial? Sim, mas não teremos uma distinção relacionada ao processo em si. Então, por exemplo, quando se fala "vamos flexibilizar causa de pedir e pedido" – que é um dos temas várias vezes mencionado –, será mesmo? "Ah, isso é a forma pela qual o processo estrutural tramita, por exemplo, no modelo norte-americano". Não, todo o processo norte-americano tem flexibilidade de causa de pedir e pedido. Não é só o processo estrutural.

Então, nessa perspectiva, parece-me que o devido processo legal estrutural não é distinto do devido processo legal – aspas – "usual". Nessa perspectiva, se nós vamos ter flexibilização procedimental nos moldes, nos termos do Código de Processo Civil, conforme o negócio jurídico processual, ou previsão específica da lei que vier a ser criada, mas deixando claramente as suas balizas... E não que isso seja algo de maneira unilateralmente fixada pelo magistrado, porque aí eu volto ao ponto inicial. Se o processo for sorteado para um magistrado que entende que é adequada essa atuação, pode entender, inclusive, que a flexibilização vai ser ampla, se não houver nenhuma baliza legislativa. E aí nós podemos ter, somado a isso, o outro debate relativo ao ativismo judicial – e aqui eu, de novo, estou tratando do aspecto procedimental, e não do aspecto de mérito. Então, nesse sentido, causa de pedir aberta, vamos delimitá-la; flexibilização procedimental, vamos delimitá-la.

Muito mencionado ontem, também, que é uma preocupação: concomitância entre vários processos estruturais e demandas individuais. A questão não está bem posta – quem atua no âmbito do processo coletivo sabe disso –, no que se refere ao coletivo. A previsão do CDC é da não suspensão das ações individuais quando há uma coletiva. Na prática, temos precedentes em repetitivo do STJ, Primeira Seção, Segunda Seção, dizendo





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

que suspende. Em vários foros, não há a suspensão do processo individual quando há o processo coletivo. E, muitas vezes, nós temos a questão de decisões proferidas em processos coletivos que são opostas, em que ou se cumpre uma, ou se cumpre a outra, ou se descumprem as duas ao mesmo tempo.

Então, o que trago à reflexão, com todo o respeito, por óbvio, aos ilustres membros desta Comissão é: a regulamentação procedimental, para evitarmos problemas no cotidiano forense, deve ser o máximo possível clara, com um procedimento que traga o devido processo legal naquilo que forem as suas alterações.

O aspecto de processos concomitantes talvez seja um dos mais importantes. E, ora, se nós tivermos uma regulamentação que não seja clara a respeito disso, nós teremos problemas.

Mais uma vez, fazendo um paralelo com o processo coletivo porque, creio, podemos trabalhar, claro, o processo estrutural – o procedimento do processo estrutural como uma espécie do gênero do processo coletivo –, nós tivemos recentemente a posição do STF definindo, a respeito da coisa julgada, poder-dever ser nacional, dando a interpretação da inconstitucionalidade do art. 16 da Lei de Ação Civil Pública.

No cotidiano forense, mesmo após essa decisão, continuam existindo diversas ações civis públicas concomitantes, discutindo o mesmo objeto e, às vezes, com dificuldades no que se refere à própria questão relativa a...

(Soa a campainha.)

O SR. LUIZ DELLORE – ... onde estamos diante de qual seria o caso de prevenção ou não.

E, indo para a conclusão, o último tópico que trago – já tem aqui a indicação do tempo – se refere a essa questão de buscar a experiência no direito estrangeiro.

É óbvio que não há problema algum de nos inspirarmos nos modelos estrangeiros, mas nós temos que nos atentar para a realidade brasileira. E, da mesma forma que eu mencionei a questão do direito norte-americano no que se refere à experiência de causa de pedir aberta, nós temos o exemplo do art. 503 do Código de Processo Civil no que se





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

refere à coisa julgada, em que a inspiração dita foi do modelo norte-americano – e aqui, Presidente Aras, tive o prazer de estar junto com um amigo nosso em comum, Prof. Gidi, seis meses com ele, fazendo um pós-doutorado por lá.

Nesse sentido, o modelo norte-americano pode ser uma inspiração, mas, nesse transplante para o modelo brasileiro, ele não pode ser considerado exclusivamente com o que tem lá, considerando todo o nosso sistema, o nosso cabedal.

Com isso, Sr. Presidente e Sr. Relator, espero que tenham sido algumas reflexões úteis a respeito desse tema.

Mais uma vez, agradeço o convite que foi feito ao Ceapro, desejando a todos um excedente manhã e tarde de trabalhos.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Luiz Dellore.

Nós não só anotamos as sugestões de V. Exa., mas, certamente, estas serão objeto de debates aqui ao longo da Comissão.

Agradeço, mais uma vez, a todos aqueles que já passaram aqui e trouxeram suas contribuições, a todos os que estão presentes e nos acompanham, também, pela rede mundial de computadores.

Antes de chamar o próximo convidado, eu quero registrar que o Ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, Vice-Presidente desta Comissão, cumprimenta a todos e se associa aos votos de parabéns pela gestão da Desembargadora Mônica Sifuentes, que hoje se encerra, e pela nova administração com Vallisney Oliveira, que agora começa no Tribunal Regional Federal da 6ª Região.

Até quero dizer que eu, pela ausência física, me esqueci de que o Marcelo, nosso Ministro, e o Gurgel são nossos colegas da UnB também.

Então, eu fico feliz por registrar o fato.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Convido agora o eminente Ministro do Tribunal Superior do Trabalho Augusto César Leite de Carvalho a fazer a sua exposição em até dez minutos.

S. Exa., por favor, tem assento na bancada. *(Pausa.)*

O SR. AUGUSTO CÉSAR LEITE DE CARVALHO – Inicialmente, eu quero cumprimentar o Dr. Augusto Aras, o Professor Edilson Vitorelli, todo o pessoal de apoio e todos os que integram aqui este excelentíssimo auditório.

Quero dizer que o convite me chegou por intermédio do Ministro Alberto Balazeiro e me senti ao mesmo tempo honrado e comprometido, porque tenho tratado desse tema, o processo estrutural, tentando desvendar e evidenciar a importância que o processo estrutural, essa nova concepção de processo pode ter na seara do mundo do trabalho.

A minha exposição aqui, se me permitem, vai ter um certo pragmatismo, porque tenho acompanhado as apresentações até agora e tenho percebido que toda essa parte conceitual, de algum modo, já está sendo exposta – e está sendo exposta por processualistas, por professores, por estudiosos de mais alta envergadura intelectual que a minha. Portanto, já estaria o auditório certamente bem atendido, mas quero dizer que compreendo o processo estrutural, evidentemente, a partir daquilo que a corte colombiana, sempre referida, menciona como estado de coisas inconstitucional e que nós todos temos visto na doutrina como, basicamente, algo que signifique um conflito estrutural, litígio estrutural, um problema estrutural, algo que implique a necessidade de uma mudança em uma certa organização, uma certa estrutura, seja na administração pública, seja nas empresas privadas. Parece-me que o Professor Edilson Vitorelli tem um trabalho, alguns textos bem interessantes nessa direção, e é por aí que eu pretendo caminhar.

Tenho como pré-compreensão que esse conflito estrutural implica multipolaridade, no sentido de que há uma organização, na verdade, de vários interesses, interesses que não necessariamente seriam convergentes. Há uma expressão, a energia lateral, ou seja, a lateralidade me traz uma energia positiva. Então, há uma expressão que me agrada muito, que é esse policentrismo legal. Todos esses focos de interesse podem estar absolutamente legitimados, mas é preciso que se façam escolhas, é preciso que se decida





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

a respeito de qual delas seria a solução ideal para que aquele estado de desconformidade, de alguma forma, se resolva, e se resolva bem.

Quando a gente fala de conflitos no mundo do trabalho, não obstante a Justiça do Trabalho esteja habituada a processos individuais – na sua quase totalidade, nós temos muitas ações coletivas, muitas ações civis públicas, mas é muito significativo, muito expressivo o número de processos individuais –, nós sabemos que não raro esses processos individuais se apresentam como irradiação daquilo que é um distúrbio, uma perturbação no meio ambiente, no ambiente laboral, que é, por essência, um ambiente coletivo.

Então, resolver o problema coletivo, para nós, se apresenta como um horizonte muito mais interessante do que aquilo que nos é mais peculiar, que é a monetização, que é a conversão em perdas e danos, em prestações pecuniárias, como é habitual em um processo do trabalho. Então, isso nos anima.

E, ao mesmo tempo, nós percebemos que existem alguns desafios que são desafios muito expressivos e que não são de fácil superação. Nós precisamos respeitar a autonomia da gestão empresarial, pois, evidentemente, um processo estrutural não pode se imiscuir naquilo que é a autonomia da vontade do titular da empresa, mas, ao mesmo tempo, nós precisamos ser desprendidos para percebermos quais as soluções possíveis que poderiam permitir a reestruturação daquela organização que, de alguma forma, está propiciando violações ou não de direitos individuais, de direitos humanos, de direitos fundamentais, enfim, gerando algo que, necessariamente, precisaria de uma intervenção judicial, mas uma intervenção judicial que fosse disruptiva, que não significasse simplesmente a atribuição de direitos e, como eu disse há pouco, a fixação de reparações, de reparações pecuniárias.

Agrada-me muito a expressão "estado de desconformidade", até porque é mais abrangente do que o estado de coisas inconstitucional. Faz uma remissão, me parece, muito significativa também aos tratados internacionais de direitos humanos, deixa claro que nós não estamos tratando, necessariamente, de casos de ilicitude, e isso faz com que o processo judicial permita uma solução harmoniosa, uma solução que crie harmonização





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

social, mas não, necessariamente, a partir do pressuposto de que há um ato ilícito na sua origem, um ato ilícito que estaria a demandar reestruturação.

Temos várias situações, mas eu anotei aqui algumas que me parecem emblemáticas do que seria a importância de um processo estrutural no mundo do trabalho. Eu me refiro, por exemplo, aos casos de dispensas massivas, não daquela dispensa coletiva, daquela despedida coletiva que implique a eliminação da unidade produtiva. Nós tivemos, recentemente, a situação da Ford, quando eliminou algumas unidades de produção no Brasil, mas nós podemos lembrar, remotamente, aquilo que aconteceu com o caso Embraer, em que milhares de trabalhadores ali estavam sendo sacrificados em função de uma reestruturação da empresa, e aquilo gerou judicialização, apenas para que nós, na Justiça do Trabalho, pudéssemos atribuir direitos, atribuir obrigações, mas nós não participamos da solução do problema. Parece-me que, numa situação como aquela, seria muito interessante que essa estrutura administrativa, que de alguma forma estava adoecida, mas adoecida não porque estava cometendo ilicitude, mas porque estava gerando traumas, traumas para aqueles trabalhadores e para aqueles milhares de outras pessoas que de alguma forma estavam sendo atingidas por aquele modelo de organização produtiva, que essas pessoas pudessem participar da solução do problema.

Os casos de proteção, prevenção, em face da automação. O nosso texto constitucional tem como garantia fundamental a proteção contra os efeitos da automação. A automação é bem-vinda, nós todos sabemos, todos nós nos beneficiamos do processo de automação em todas as áreas da economia, mas é importante perceber que a automação se cinge a efeitos muitas vezes traumáticos na vida daqueles trabalhadores que precisam ter os seus postos de trabalho sacrificados. Então há a possibilidade de nós termos a falta inclusive de uma solução legal, de uma solução normativa, pronta, preestabelecida, de um direito posto, nós termos em cada situação concreta pontualmente um processo estrutural que possa resolver esse trauma que está sendo gerado pelos efeitos da automação.

O problema da empresa no ambiente social. Nós tivemos aqui, muito próximo de nós, a questão do amianto, tivemos há alguns anos o problema da maior acordo do mundo, R\$200 milhões foram pagos pelo complexo Shell-Basf, no interior do Estado de





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

São Paulo, em Campinas. Esse acordo não significou a reestruturação propriamente daquela empresa, foi apenas atribuição de direitos de obrigação. É certo que, a partir dali, a empresa se obrigou a assegurar assistência médica para que todas aquelas pessoas que estavam vitimadas por aquele processo produtivo tivessem, pelo restante de suas vidas, algum acompanhamento médico, mas isso não significa reestruturar uma unidade produtiva, o que poderia ser propiciado por um processo estrutural.

Distúrbios psicossociais na empresa. Muitas vezes o próprio empregador não percebe, aquele caso da Renault-Nissan – permita-me dizer nomes, porque ilustrando assim fica mais simples para a gente compreender a dimensão do problema e falar em dez minutos, meu querido Dr. Augusto Aras –, mas a Renault-Nissan, não especificamente na Ásia, em relação à empresa Nissan, mas em relação à própria empresa Renault, a quantidade de suicídios que estavam sendo cometidos naquele ambiente empresarial. Evidentemente, havia ali um distúrbio de ordem psicológica, psicossocial, que precisava ser resolvido. Será que o Poder Judiciário não pode contribuir, não pode chamar os atores sociais, para que eles se transformem em atores processuais e tragam uma solução, eventualmente, de consenso, mas que tenha a imperatividade de uma decisão judicial flexível, como todos nós sabemos, como é própria a um processo estrutural?

O problema do desenho universal para pessoas com deficiência. Não é simples, muitas vezes, para o empresário, para o empregador, cumprir as cotas, sejam as cotas das pessoas com deficiência, sejam as cotas de aprendizes. Então, conseguir desenvolver esse desenho universal que implique a adoção de tecnologias assistivas para promoção da adaptação razoável naquele estabelecimento, de modo a que essas empresas que se dizem inaptas a realizar essa adaptação do ambiente, para que o ambiente se adapte à pessoa com deficiência, essas pessoas, essas empresas, muitas vezes pequenas empresas, essas empresas tenham a assistência devida, e o processo judicial, o processo estrutural, portanto, poderia trazer essa contribuição.

Não quero dizer aqui, não quero mencionar essa disputa muito saudável, me parece, entre aqueles que entendem que há um caráter bifásico no processo estrutural e os que defendem que, na verdade, nós teríamos uma sucessão de decisões e, portanto, decisões em cascata.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

(*Soa a campanha.*)

O SR. AUGUSTO CÉSAR LEITE DE CARVALHO – De todo modo – me parece que tem um minuto ainda, não é? –, nós teríamos...

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras. *Fora do microfone.*) – Fique tranquilo.

O SR. AUGUSTO CÉSAR LEITE DE CARVALHO – Obrigada, Dr. Aras. Já estou concluindo.

Nós teríamos esse processo judicial em que haveria aquilo que... Inclusive, parece-me que está entre as panelistas aqui e os panelistas a Juíza Patrícia Perrone, e há um artigo que foi escrito por S. Exa. e pelo Ministro Luís Roberto Barroso em que os articulistas dizem da importância de esse processo estrutural estar caracterizado e que é preciso que um processo que intervenha no mundo do trabalho também tenha essa característica da flexibilidade.

Eu aqui leio quatro linhas que eu extraio desse texto: "Os processos estruturais tramitam com a mitigação do rigor de algumas normas (como a aderência estrita ao pedido e a imutabilidade da decisão de mérito)". Se nós nos prendermos àquela solução que está sendo preconizada na petição inicial, talvez nós não tenhamos a solução ideal. É preciso que haja, sim, um desprendimento, inclusive da autoridade judicial, mas também de todos os fatores processuais, porque a solução ideal precisa ser encontrada, e não necessariamente será aquela que está sendo sugerida. E, ainda que seja a solução que foi determinada em sentença, a partir desse reconhecimento de um estado de desconformidade, isso precisa ser adaptado a novas realidades e, portanto, o compromisso do juiz, durante um processo estrutural, evidentemente, não cessa. Não há uma decisão de efeito instantâneo, ele precisa acompanhar para que aquela estrutura, de fato, seja revista e nós tenhamos, sim, uma solução que, repito, não implique simplesmente a atribuição de direitos e de obrigações pecuniárias, mas a reestruturação de um processo produtivo, de modo que todos esses distúrbios, inclusive distúrbios psicossociais e ambientais, possam se resolver adequadamente.

E também uma característica que me parece muito significativa é a dialogicidade. Os mesmos autores, Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone, dizem que: "como regra, as





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

decisões estruturais mais eficazes são aquelas construídas por meio da interação entre as diversas autoridades e instituições [...], as pessoas afetadas e a sociedade civil". Perfeito! Nós precisamos expandir esse contraditório. Se nós queremos encontrar a solução mais adequada, é preciso que nós tenhamos, sim, audiências públicas, é preciso que nós tenhamos esse desprendimento de aceitar, de acolher os *amicus curiae*, de modo que essa solução seja uma solução perceptível em meio a esse processo estrutural.

Eu não queria estar com a incumbência, Dr. Aras, de tentar elaborar essa fonte normativa, porque eu penso que ela precisa mesmo de muito tempo, muito cuidado, muita cautela, para que todas essas características sejam, de alguma forma, atendidas.

Trouxe aqui algumas soluções estruturantes que são recomendadas ou ordenadas nessas decisões, mas não vou falar, em respeito ao tempo.

Mas menciono o caso dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde *versus* Brasil, em que o Brasil foi condenado, em 2016, em razão da prática de trabalho, de submissão de pessoas escravizadas, de trabalho para pessoas em condição análoga à de escravos. Também os empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus *versus* Brasil, uma condenação agora mais recente, em 2016.

Há duas semanas, o Tribunal Superior do Trabalho reconheceu a competência, a sua competência, a competência da Justiça do Trabalho para a execução de um termo de ajustamento de conduta muito significativo, em que o Município de Magalhães de Almeida, município do Maranhão, se obriga à inserção em escola, em jornada prolongada, de crianças que foram encontradas em situação de trabalho, nas piores formas de trabalho.

Então a reestruturação, e aí nós temos política pública mesmo, na raiz, para que essas crianças possam ser, sim, devolvidas ao meio social saudável.

Quero dizer que essa dialogicidade pode implicar inclusive soluções consensuais que se antecipam à solução judicial. E aí, menciono também rapidamente, para encerrar, o caso Zara. Nós tivemos um TAC, um termo de ajustamento de conduta, em 2011, com uma revalidação em 2017, em que a empresa, para além dos investimentos, investimentos pecuniários, se comprometeu a um programa de promoção de direitos humanos, auxílio à





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

regularização migratória, porque muitos daqueles trabalhadores escravizados imaginavam que, sendo migrantes, seriam flagrados nessa condição e seriam repatriados. A própria empresa se compromete a humanizar toda a sua cadeia produtiva.

A mesma coisa aconteceu em 2023, quando as vinícolas, para nós tão saudáveis, queremos saudáveis, da Serra Gaúcha também tiveram contra si esse flagrante e, quase que de pronto, assumiram a responsabilidade que as empresas terceirizadas não quiseram assumir, mas assumiram a responsabilidade de não apenas pagar R\$7 milhões de indenização por dano moral coletivo, mas o mais importante para mim, de fiscalizarem e monitorarem toda a cadeia produtiva, alojamentos, áreas de vivência, alimentação. Essa é uma solução estruturante que resolve o problema, de modo a que a terceirização não signifique necessariamente a precarização do trabalho humano. Há outras possibilidades de terceirizar.

E aqui curiosamente, um ano depois, nós fomos a Bento Gonçalves e lá encontramos a Auditoria Fiscal do Trabalho. E a Auditoria Fiscal do Trabalho nos deu a boa notícia de que essas soluções estruturantes estavam, sim, se realizando e de que esse meio ambiente de trabalho que servia a essas vinícolas estava finalmente um ambiente harmonioso. E, portanto, a solução que eles encontraram foi reduzir drasticamente a terceirização, enquanto não saneavam por completo toda a sua cadeia de valor. E evidentemente isso é bom, é positivo, é aquilo que nós queremos que aconteça.

E para onde foram esses R\$7 milhões de dano moral coletivo? Nós temos um projeto, no interior do Estado da Bahia, entre outros projetos de igual finalidade, mas eu me refiro aqui ao Projeto Vida Pós Resgate, que é resultado de um convênio da Fundacentro com a Universidade Federal da Bahia, pela sua fundação de apoio, e o Ministério Público do Trabalho, com apoio do Sebrae, com apoio da Embrapa, com apoio de municípios locais, Prefeituras locais. Esses recursos estão viabilizando que se formem associações com essas pessoas vitimadas pelo trabalho escravo, pelo tráfico de pessoas. Essas pessoas retornam à sua cidade de origem e não são revitimizadas.

Eu estou à frente de um programa de enfrentamento do trabalho escravo, do tráfico de pessoas e de proteção ao migrante, e é angustiante nós percebermos como há uma recidiva, como essas pessoas, à falta de alternativa, voltam à condição de escravização.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Esse projeto busca fazer com que essas pessoas permaneçam em seus locais de origem. Elas recebem recursos suficientes. Aquela terrinha delas, que não servia para nada, porque ali não podia haver investimento... Aquilo ali vai servir para ser cedido em comodato – essa terra é cedida em comodato para essas associações.

Estão sendo construídos apriscos para ovinos, para caprinos. Existe plantação em curso de feijão. Aquela plantação, aquela cultura que é mais resistente à seca já se realiza lá: a palma, o capim de corte, por exemplo. As prefeituras têm cedido tratores para que essas culturas possam se desenvolver. Tudo isso é solução estruturante muito mais saudável do que eu, como juiz, condenar uma empresa porque ela está desenvolvendo trabalho análogo ao de escravo.

Então, parece-me que se o Senado Federal, se a Comissão de Juristas, tão bem formada, tão bem constituída, puder contribuir para que nós possamos ter, no mundo do trabalho, soluções estruturantes que escapem, que fujam, que se descolem dessa nossa realidade de processos trabalhistas – de processos judiciais, enfim, que servem apenas à monetização no conflito –, nós daremos um passo extraordinário.

Então, agradeço muito, ao Dr. Aras, ao Prof. Edilson Vitorelli.

Agradeço a todos pela atenção.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Muito obrigado, Ministro Augusto César.

A Comissão se sente honrada com a presença de V. Exa., que tem desenvolvido, historicamente, no Tribunal Superior do Trabalho – tem dado – os passos necessários para, no âmbito específico, demonstrar que o processo estrutural não tem um certo limite nos seus próprios limites processuais, substanciais, que lhe são impostos pelas necessidades sociais.

Muito obrigado a V. Exa., e fica o agradecimento da Comissão.

Muito obrigado.

O SR. AUGUSTO CÉSAR LEITE DE CARVALHO (*Fora do microfone.*) – Obrigado.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Convido o Prof. Rodrigo da Cunha Lima Freire, representante do Grupo de Pesquisa Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo a tomar assento à mesa e fazer a sua exposição, por até dez minutos.

O SR. RODRIGO DA CUNHA LIMA – Quero aqui saudar o Presidente Augusto Aras, na pessoa de quem saúdo a todos os presentes, mas queria fazer uma saudação especial também a duas outras pessoas: ao meu querido amigo Edilson Vitorelli, que foi meu colega de Mackenzie e hoje é Relator desta Comissão, e ao Ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, que hoje não pôde estar presente, mas que honra o meu estado, o Estado do Rio Grande do Norte.

Bem, eu venho aqui como representante da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É uma honra para a universidade o convite. Agradeço, em nome da universidade, este convite ao Presidente Augusto Aras. Inclusive porque este debate tem sido marcado aqui por um pluralismo de ideias e tem sido extremamente democrático. Então, eu me sinto bastante à vontade aqui para falar, eventualmente fazer algumas críticas, mas que certamente serão compreendidas.

Eu aqui no ano passado, aqui mesmo em Brasília, na Jornada de Direito Processual Civil do CJF, tive a oportunidade de tecer algumas críticas naquela ocasião a algumas propostas que foram feitas, e inclusive cheguei a dizer que processo estrutural não é nem processo, nem estrutural. Porque, da maneira como hoje ele existe, sem regras, sem balizas, não me parece que se trate propriamente de um processo. E eu acho que a lei deve contemplar uma série de balizas e uma série de regras para que ele realmente se torne processo e possa ser considerado, assim, como um processo.

Um aspecto que me parece muito importante diz respeito aos poderes do juiz. Quais são os poderes do juiz dentro de um processo estrutural? Porque um diálogo institucional é absolutamente saudável, mas o que faz o juiz dentro desse diálogo? Qual é o papel dele? O juiz deve ser uma espécie de conciliador? O juiz deve ser aquele que aplica medidas impositivas a um outro poder? E ele pode fazer isso? A gente precisa ter cuidado com isso, porque a gente está, muitas vezes, aqui no afã de resolver problemas estruturais... O meu conterrâneo Câmara Cascudo dizia o seguinte: "O Brasil não tem problemas, só soluções adiadas". Muitas vezes, no afã de encontrar as soluções adiadas, nós estamos





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

subvertendo o processo democrático, o processo político democrático. E nós não podemos permitir isso; não é essa a ideia.

Então, preocupa-me, muitas vezes, quando o Supremo Tribunal Federal profere uma decisão e essa decisão substitui a Presidência da República, e me preocupa muito mais quando o juiz de Passa e Fica, no interior do Rio Grande do Norte, profere uma decisão substituindo o Prefeito, porque acredita que ele não é a pessoa adequada para exercer o cargo, mas ele foi eleito pelo voto popular. Então, a gente precisa ter em mente quais são os poderes do juiz. Quais são os limites? "Ah, o Tema 698, do Supremo Tribunal Federal..." Não me diz nada. O Tema 698, do Supremo Tribunal Federal, não é lei, não é Constituição. "Ah, mas é extremamente aberto." É altamente aberto.

Outra coisa que me parece importante aqui dizer, e, portanto, só para fechar, é que não se pode fazer um *bypass* no sistema do processo político majoritário. No processo estrutural, não pode ser essa a via. Alguém pode dizer: "Mas essa é a crítica a todo o controle de políticas públicas feitas pelo Judiciário". Sim. É a crítica. Só que, no processo estrutural, o potencial disso é infinitamente maior. Então, quanto aos poderes do juiz, parece-me que é importante a gente ter uma fixação.

Além disso, para além dos poderes do juiz, penso que é preciso realmente definir o que é um problema estrutural. E eu, ao contrário do Ministro, entendo que não dá para falar estado de desconformidade, estado inconstitucional de coisas. O que é isto: estado de desconformidade, estado inconstitucional de coisas? Nada. É o que eu disser que é.

Eu não posso ter um processo que é baseado no que eu disser que é. É preciso que se tenha uma clareza quanto a isso, porque, da mesma maneira que nós vamos ter um juiz como Fernando Gajardoni, aplicando esse processo, nós vamos ter também aquele juiz que é um sujeito que é apenas um prático do Direito, não é alguém com doutorado em Direito Processual Civil. Então, isso precisa ser fixado, e fixado com clareza.

Também me preocupa essa ideia de flexibilização de regras processuais relativas à congruência, relativas à estabilização da demanda, me preocupa. Aquilo que alguns chamam de amarras, eu chamo de garantias. Processo é sobretudo garantia contra abusos. A gente não pode transformar o processo estrutural num processo abusivo,





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

apenas porque queremos resolver grandes problemas estruturais, ou encontrar as soluções adiadas, como diria Câmara Cascudo.

E há que se fazer uma diferenciação: uma coisa é a atipicidade de medidas executivas, aí, sim, você precisa ter uma flexibilidade; outra coisa é, na fase certificadora, você ter flexibilidade. Inclusive, quanto à elaboração do plano, é preciso também definir os poderes do juiz, porque hoje o que acontece muitas vezes é o juiz fazendo o plano e, quando não é o juiz fazendo o plano, o plano é devolvido ao administrador, porque ele não concordou com o plano. Então, ele virou o gestor, ele virou o administrador.

Eu também quero pontuar mais duas inquietações, são poucas inquietações.

Uma diz respeito aos honorários advocatícios. Como ficarão os honorários advocatícios no processo estrutural? Teremos alguma disciplina? Deixaremos ao deus-dará? Vamos colocar que os honorários serão em valores insignificantes porque estamos tratando de direitos fundamentais? Processo estrutural, que eu saiba, deve ter condenação em honorários, mas qual a regra a ser aplicada?

Outra inquietação diz respeito aos recursos. É preciso que se tenha uma recorribilidade ampla, sim, porque não é razoável que o juiz dê uma decisão certificadora e que não haja recorribilidade ampla dessa decisão.

Para finalizar, só mais dois pontos, e esses pontos até são uma sugestão do querido amigo Henrique Mouta, Procurador do Estado do Pará. Em relação à tutela provisória, não é razoável que se tenha tutela provisória impositiva em processo estrutural a um outro Poder. Mais ainda: é preciso definir quando o colegiado é quem tem que se manifestar, porque em várias situações não será razoável...

(Soa a campanha.)

O SR. RODRIGO DA CUNHA LIMA – ... que o juiz, individualmente, profira aquela decisão; ao colegiado, sim. E, senão, o acesso tem que ser imediato ao colegiado.

Com essas considerações, eu queria agradecer e dizer que existem grandes juristas que estudam o processo estrutural, queridíssimos amigos – um deles aqui presente, o





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Prof. Edilson Vitorelli – e que, na verdade, assim, que tenhamos regras claras, absolutamente claras, para que realmente ele seja processo e estrutural.

Muito obrigado, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Rodrigo da Cunha Lima Freire, pela importante contribuição de V. Exa.

Eu queria apenas registrar que nós estamos nessas audiências públicas, nos trabalhos que vão ocorrer até dezembro, exatamente porque nós sabemos que o tema é complexo, e daí a grande honra que nos foi atribuída pela Presidência do Senado ao nos confiar tamanho trabalho diante de um quadro absolutamente necessário ante os desastres naturais e, eu diria até, ante as vicissitudes sociais.

Então, essa não será a primeira vez que o Parlamento brasileiro ou o Parlamento em Estados democráticos senta-se com pessoas, com técnicos, com acadêmicos, com magistrados, enfim, com pessoas de profissões distintas para discutir grandes casos. Então, por isso nos honra muito a presença de todos que venham contribuir para que, ao final, tenhamos uma síntese, ao menos plausível, para encaminhar ao Senado Federal.

Apenas uma lembrança aqui a todos: não são alheios ao conhecimento dos processualistas, especialmente, a existência da técnica, dos procedimentos de jurisdição voluntária, graciosa ou administrativa, em que não há lide, não há parte, não há contraditório, mas há ampla defesa, enfim, a conversão em tese, até mesmo para alguns, daquele feito de jurisdição voluntária e contenciosa. Ou seja, nós temos um arsenal histórico processual posto pelo direito brasileiro ao longo da sua existência, e também alhures, em que contribuirão essas informações para que nós construamos o nosso modelo necessário às coisas do Brasil.

Então, fica aqui a minha esperança e a lembrança de que em tudo que nós temos aqui há novidades, sim, mas também há um museu de velhas novidades, e nós podemos construir soluções adequadas para atender às grandes demandas que vivemos em distintas fases, sejam aquelas das tragédias naturais, sejam aquelas das tragédias sociais, inclusive aquelas que nós conseguimos evitar que acontecessem. Então, fica só essa breve frase aqui para a reflexão dos colegas todos que estão aqui conosco.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Muito obrigado.

Vamos passar agora a chamar a Profa. Patrícia Perrone, representando a Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação do Supremo Tribunal Federal, a tomar assento à mesa e a fazer a sua exposição, por até dez minutos.

A SRA. PATRÍCIA PERRONE – Bom dia a todos. Começo dizendo que é uma honra poder participar desse debate aqui no Senado, diante desta Comissão. Cumprimento o nosso Presidente, o nosso Relator e todos os demais presentes.

Vou diretamente ao nosso assunto, porque o tempo é muito curto. Eu queria falar de três temas: eu quero falar sobre separação de Poderes, que acho que foi, inclusive, objeto da última exposição; sobre conceito de processos estruturais; e sobre o alcance da regulação dos processos estruturais. Esses vão ser os meus três objetos de manifestação.

Primeiro, sobre separação de Poderes, eu queria tentar falar de um lugar intermediário entre Poder Executivo e Poder Legislativo de um lado, e Poder Judiciário do outro. Eu estou há dez anos no Supremo Tribunal Federal. Sou assessora do Ministro Barroso, e estou Secretária de Altos Estudos do Supremo, que é a secretaria que cuida da interface entre o Supremo e a academia, das pesquisas do Supremo, etc. E os meus dez anos anteriores no Supremo foram passados trabalhando no controle concentrado e, dentro do controle concentrado, particularmente, com processos estruturais. E eu venho da advocacia pública. Sou Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, de carreira, tenho 24 anos de procuradoria; e, portanto, embora hoje esteja dentro do Supremo, dentro do Judiciário, olhando os processos estruturais serem desenvolvidos, já estive no Executivo com incômodo sobre a intervenção judicial sobre as políticas públicas. Então, eu queria tentar conciliar essas duas visões.

Então, em primeiro lugar, é evidente que o Judiciário não é o *locus*, por excelência, para a formulação de políticas públicas. Formular políticas públicas significa alocar recursos que são escassos. Toda decisão de alocação de recursos implica desalocação do recurso de outro lugar. Toda decisão que diz "você vai fornecer esse remédio" significa tirar o dinheiro de alguma outra demanda de política pública, que às vezes pode ser mais essencial, preventiva do que aquela. Então, a intervenção do Judiciário tem problemas de





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

legitimidade democrática, pois não são os juízes que foram eleitos para fazer a escolha dentro da impossibilidade de atender a todo mundo; tem problema de capacidade institucional, porque o Poder Judiciário não é dotado de técnicos em economia, de técnicos de saúde, de técnicos em violência em segurança pública.

Então, ele não tem uma série de *expertises* das quais o Poder Legislativo e o Poder Executivo são dotados, que favorecem um diagnóstico mais preciso do problema de política pública, que favorecem um monitoramento da eficiência ou não daquela política, que permitem o reajuste daquela política etc. Estamos todos de acordo que o Poder Judiciário não é o *locus* por excelência.

A despeito disso, o Poder Judiciário vem sendo chamado a interferir sobre vários temas. E não dá para a gente negar que a interferência, eventualmente, faz também essas agendas andarem.

Eu queria chamar atenção para uma percepção que é que esta discussão sobre implementação de direitos por deficiência de políticas públicas por parte do Judiciário. Talvez a gente possa olhar para ela como dividida em três etapas.

Numa primeira etapa, era um mar de ações individuais. Tudo começou com as demandas de saúde, talvez, pedindo fornecimento de remédios para tratamento de portadores do vírus HIV. Depois, essas demandas foram se expandindo para outras áreas.

Ações individuais. O que a gente identificou nas ações individuais? Elas foram importantes, elas salvaram a vida das pessoas, mas elas são profundamente desorganizadoras das políticas públicas, porque elas desalocam o dinheiro de um lugar e realocam no outro lugar.

Um segundo momento dessa discussão foi patrocinado pela doutrina, dizendo "olha, talvez a solução estivesse em, não sendo emergencial a postulação, a demanda, isso ser tratado por meio de ação coletiva", porque, na ação coletiva, pelo menos o juiz consegue ter uma compreensão mais macro de quais são as consequências sistêmicas de fornecer esse medicamento não só para o João, mas para todos os demais que se encontram na mesma situação do João e qual é a consequência em termos de desalocação desse mesmo recurso.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Mas, nas ações coletivas, o Judiciário ainda está decidindo qual é a providência da vida que vai ser fornecida, na ação coletiva tradicional.

Qual é a diferença da ação coletiva tradicional para o processo estrutural?

É que a visão do processo estrutural é outra. A visão do processo estrutural é: temos aqui um problema altamente complexo, de violação massiva de direitos fundamentais, que é produto de alguma deficiência em uma política pública, e essa deficiência, normalmente, está ligada a uma desarticulação, a uma dificuldade de coordenação entre as autoridades que têm que cuidar desse assunto.

Eu, Judiciário, entendo que, em lugar de dizer como é que essa política pública tem que ser consertada, eu vou chamar todo mundo aqui que está envolvido nesse problema para conversar.

Então, vamos lá. A sociedade civil vem, as vítimas, as pessoas que estão sofrendo com o problema vêm, todas as autoridades que precisavam estar engajadas nessa solução vêm aqui para conversar.

Levantamos a carga informacional do processo, estamos colhendo todas as perspectivas a respeito de um mesmo problema. Agora, é com vocês. Vocês formulam o plano para a solução desse problema.

Isso supera o problema de legitimidade democrática, porque eu trouxe os próprios alcançados pelo problema para falar, eu trouxe as próprias autoridades que têm dificuldade de conduzir o problema para se manifestar. São elas, com base na assessoria técnica delas, com base na *expertise* técnica delas, que vão dizer para o Judiciário qual é a melhor solução.

Elas vão apresentar um plano, e o plano é homologado.

Aí, talvez, o Judiciário tenha um segundo papel importante que é acompanhar a execução desse plano, porque a experiência já mostrou que, se o plano não tiver a sua execução monitorada, às vezes, as mesmas dificuldades de coordenação se reproduzem na hora da execução, e aí o Judiciário vai ajudar a empurrar essa agenda. Então, quer dizer, a dinâmica dos processos estruturais – embora sejam processos mega, que queiram tratar





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

da saúde indígena e da preservação do território indígena em todo o Brasil, que queiram tratar de todo o sistema carcerário brasileiro – é menos interventiva do que uma ação coletiva convencional, porque o Judiciário não está substituindo a política pública por aquilo que ele entende que é o mais adequado, ele está pedindo aos representantes eleitos que reformulem a política pública.

Segundo ponto, relação entre conceito de processos estruturais e direitos fundamentais. O que, no final, legitima a intervenção do Poder Judiciário? A violação massiva de direitos fundamentais. Ainda que eu precise interferir em política pública, que não é da essência da atuação do Judiciário, o que provoca a interferência é que um direito fundamental está sendo frustrado, e ele não pode ficar alheio a isso. Ele não pode ficar alheio a isso porque a cidadania não compreenderia, o jurisdicionado não compreenderia por que, diante de uma violação massiva, o Judiciário se recusa a intervir. Ele não pode ficar alheio a isso porque é questão constitucional, é normatividade da Constituição. Então, de alguma maneira, o problema de violação a direitos fundamentais precisa ser endereçado.

Então, assim, eu acho que seria prudente e interessante, até para evitar a banalização dos processos estruturais, que a gente conseguisse fazer uma vinculação entre o conceito de direitos de processos estruturais e a violação a direitos fundamentais, violação massiva a direitos fundamentais.

E o terceiro ponto que eu queria abordar é fazer uma analogia aqui entre essa nova tecnologia, que são os processos estruturais – eu concordo com o nosso primeiro expositor no sentido de que eles não estão consolidados; ao contrário, a gente está nos primeiros momentos da vida dessa nova criança –, e a inteligência artificial. Toda nova tecnologia tem efeitos disruptivos, traz benefícios e tem problemas.

(Soa a campainha.)

A SRA. PATRÍCIA PERRONE – Então, quer dizer, toda nova tecnologia precisa de regulação, mas a regulação, quando a tecnologia está começando a existir, tem que ser cuidadosa para não matar a capacidade de criação e de experimentação. Então, se eu pudesse fazer uma sugestão, eu sugeriria que essa regulação cuidasse dos mínimos e que





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

deixasse ainda algum espaço para a experimentação, porque a experimentação é da natureza dos processos estruturais.

Portanto, em síntese, processos estruturais são menos interventivos do que outros processos, do que outras decisões de ações coletivas em que o Judiciário substitui a vontade das partes; direitos fundamentais deveriam integrar o núcleo de definição do conceito de processos estruturais; e, se for possível, uma regulação que ainda permita algum espaço de flexibilidade e experimentação.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Profa. Patrícia Perrone, pela sua relevante contribuição para os trabalhos da nossa Comissão.

A SRA. PATRÍCIA PERRONE (*Fora do microfone.*) – Foi um prazer.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Convido a Profa. Daniela Moraes, representante do Grupo de Estudos em Processo Civil e Acesso à Justiça da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, a tomar assento à mesa e fazer a sua exposição, por até dez minutos.

Com a palavra, S. Exa. Dra. Daniela Moraes.

A SRA. DANIELA MORAES – Bom dia a todas e a todos.

É uma grande satisfação estar aqui nesta manhã. Inicio a minha participação cumprimentando os eminentes: Presidente da Comissão de Juristas, o Subprocurador-Geral da República e Professor, Dr. Augusto Aras, colega de Universidade de Brasília; o Vice-Presidente, Ministro do STJ e Professor, Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, também colega de Universidade de Brasília, o eminente Relator, Desembargador Federal e Professor, Dr. Edilson Vitorelli. É um prazer estar aqui ao seu lado.

Eu também cumprimento o jurista e integrante da Comissão, Advogado e Professor, Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho, a quem agradeço a indicação da participação do grupo de estudos em processo civil e acesso à Justiça, nesta manhã. É muito honroso para a academia e para a Universidade de Brasília estar aqui. Em sua pessoa, cumprimento também todos os demais integrantes da Comissão de Juristas. Agradeço à mesa de Secretaria da Comissão e a cumprimento.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Bom, como disse, é uma honra para a academia que a gente esteja aqui neste momento, nesta oportunidade, e que possa expressar toda a construção teórica e acadêmica que se desenvolve na nossa rotina e no nosso dia a dia. O grupo de estudos em processo civil e acesso à Justiça é um grupo bastante plural, composto por professores, professoras, estudantes de doutorado, de mestrado e também de graduação. Faço referência hoje aqui à Profa. Paula Pessoa, ao doutorando Rodrigo Nery, à mestrande Rayane Ayres Lima e à graduanda Rafaella Bacellar que se dedicam ao estudo do processo estrutural. Nas suas pessoas, integrantes do grupo, eu cumprimento todas as demais pessoas que se dedicaram e se comprometeram, nos últimos tempos, com a nossa contribuição que tentaremos oferecer aqui neste momento.

Bom, foram muitas reuniões, foram muitas discussões, são muitos pontos comuns com o que já foi dito aqui, e procuramos elencar quatro temas que acreditamos que sejam relevantes para fins de propositura e de reflexão da Comissão de Juristas.

Inevitavelmente, já repetidamente também, o grupo se preocupa com a conceituação do litígio estrutural, não necessariamente do processo estrutural, que é uma consequência, mas com a conceituação do litígio estrutural.

A proposta do grupo é a de que haja uma reflexão sobre a delimitação do conceito para os casos que tratam de reestruturação de instituições públicas e privadas, e que também recaiam sobre a delimitação de reestruturações de políticas públicas, também de políticas internas/privadas. Claramente, muitos argumentos já foram trazidos aqui relacionados a políticas públicas – sabemos da complexidade da abordagem –, mas a conceituação que possa tangenciar esses elementos, acreditamos nós que seria riquíssimo para que ficasse claro o procedimento a ser aplicado para situações identificadas como litígios estruturais.

O segundo ponto está relacionado à preocupação quanto ao pedido. Entendemos que o pedido, desde a propositura da ação, precisa ser certo e determinado; genericamente, em casos excepcionais, conforme o sistema processual civil já prevê. No entanto, em razão da diversidade dos litígios estruturais, da concepção de um litígio em curso, seria interessante que houvesse um momento de revisão, a possibilidade de revisão do pedido, obviamente, respeitando-se o contraditório.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, a nossa proposta quanto à possibilidade de revisão do pedido seria que, em momento oportuno, a ser identificado, procedimentalmente pela Comissão, que o pedido pudesse ser revisto e que pudesse, obviamente, submetido ao contraditório, ser adaptado.

Há um terceiro ponto, que também entendemos relevante. Nós nos ativemos a tratar de questões iniciais, introdutórias, que pudessem contemplar a participação, justamente, porque o grupo tem a preocupação de lidar com o tema acesso à Justiça, pela perspectiva da participação social. Nós refletimos a respeito da representação adequada. Nos litígios estruturais e nas ações estruturais, portanto, é importante que se garanta a representatividade e a participação de todas as pessoas envolvidas, dos grupos atingidos, diretamente ou indiretamente, e, portanto, a proposta que idealizamos é que, para além dos grupos legitimados, a representação direta dos grupos atingidos seja observada, mas não só observada e aplicada a representatividade adequada, mas que ela também possa ser revista, em momentos oportunos, para, logicamente, entender e perceber se há necessidade de manutenção ou não daqueles representantes.

Por fim, em último ponto, também refletindo sobre a questão da participação, trazemos, aqui, à Comissão a reflexão a respeito das audiências públicas. A perspectiva dialógica dos processos estruturais, claramente, traz à tona a possibilidade e a necessidade de realização de audiências públicas. Pensamos, em vários momentos de discussão, que seria importante que houvesse uma obrigatoriedade de realização de audiência pública, ao término da fase postulatória ou de uma fase equivalente no procedimento estrutural à fase postulatória. A fase postulatória seria concluída e, ao concluir a fase postulatória, no momento de saneamento e organização do processo, que fosse realizada uma audiência pública.

Parametrizando, nós teríamos, como uma referência, o §3º do art. 357. Tomo a liberdade de fazer a leitura:

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





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Essa seria uma proposta de trazer os parâmetros do §3º do art. 357 para esse momento de encerramento da fase postulatória, para que se pudesse reconhecer o litígio como estrutural, categorizá-lo como litígio estrutural e, aí, então, a tomada de técnicas e medidas estruturais seriam observadas, dali em diante, delimitando-se fatos, direitos, observando-se a necessidade de flexibilização procedimental ou não, observando-se também a necessidade de aplicação do ônus dinâmico da prova ou de convencionar aquilo que fosse importante e necessário pela perspectiva do Poder Judiciário, mas com a colaboração, cooperação e participação de todos os interessados, de todos os legitimados e representantes dos legitimados.

Preparei a fala para que ela fosse curta, para que ela não fosse tão repetitiva. Esperamos, enquanto grupo de pesquisa, de fato, contribuir com as propostas realizadas e, oportunamente, se pudermos, encaminharemos outras tantas propostas relacionadas a outros tantos pontos não eleitos para este momento, mas tão importantes quanto.

Muito obrigada. Agradecemos.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Muito agradecido, Profa. Daniela de Moraes, mais uma importante participação. Estão anotadas todas as sugestões de V. Exa. e de todos que têm participado dos debates. Então, além das contribuições já registradas em audiências pela via do sistema da rede mundial de computadores, todas as sugestões estão sendo anotadas pela organização e creio que por mim, na Presidência, e também pelo eminente Relator. Então, isso tudo fará com que nós, num momento seguinte dos nossos trabalhos, discutamos amplamente todas essas questões, que são relevantes. Eu quis, na fala anterior, exatamente dizer que nós temos uma experiência, um histórico do processo civil brasileiro e de alhures, e aqui nós estamos buscando a construção de um novo momento legislativo capaz de pôr em prática soluções negociadas para grandes questões não só naturais, mas também sociais.

Aproveito a oportunidade para chamar agora o Professor Flávio José Roman, Advogado-Geral da União Adjunto, a tomar assento à mesa e fazer sua exposição por até dez minutos.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. FLAVIO JOSÉ ROMAN – Bom dia a todos e todas presentes, àqueles que nos acompanham pela internet, àqueles que estão aqui presentes.

Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Juristas, Dr. Augusto Aras, ilustre Relator Edilson Vitorelli, demais membros desta respeitável Comissão, é com profunda deferência que eu compareço a esta Comissão de Juristas a que foi confiada a nobre missão de elaborar o anteprojeto sobre lei estrutural do Brasil. Agradeço a honra de contribuir em nome da Advocacia-Geral da União, e, com base nessa experiência institucional, então, a minha fala não é uma fala apenas da minha experiência profissional, mas contou com a contribuição de inúmeros colegas, principalmente da Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a quem eu agradeço pelos informes que me fizeram para esse importante e capital aperfeiçoamento do nosso sistema jurídico.

O debate, então, é concernente ao processo estrutural e tem suscitado consideráveis preocupações, como todos vimos ao longo das exposições que aqui houve. Um eventual ativismo a partir desse processo judicial estrutural, dessa intervenção no Judiciário em matérias que, tradicional e constitucionalmente, são da competência *a priori* e exclusiva do Legislativo e do Executivo pode transformar o processo estrutural num palco de disputa indesejável entre os Poderes. Conquanto se apresente como uma inovação apta a solucionar litígios de elevada complexidade, como a gente tem visto ao longo do dia de hoje, ela não está imune a críticas ante os prejuízos que pode causar eventualmente à ampla defesa das partes, além de uma sobrecarga do Judiciário. Talvez uma questão que possamos nos formular é se estamos exigindo do Judiciário mais do que o próprio Judiciário é capaz de nos fornecer. E isso pode gerar incertezas jurídicas. Ademais, uma excessiva flexibilização e fluidez procedimental podem acarretar outros problemas, como questões orçamentárias ou ainda discussão sobre a tripartição de Poderes, como foi apontada, há pouco, pela Dra. Patrícia Perrone.

A crescente judicialização de políticas públicas sem um marco normativo claro, então, em faltando esse tratamento adequado que assegure segurança jurídica, que respeite as competências constitucionais dos Poderes e que, ao mesmo tempo, promova direitos fundamentais, é o desafio maior desta Comissão de Juristas.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Com a finalidade de organizar os debates, de forma muito acertada, o Relator da Comissão nos propôs uma pergunta: qual aspecto do processo estrutural você entende que depende de uma regulamentação específica? Essa pergunta, todavia, pressupõe outra pergunta antecedente, que é a seguinte: nós precisamos de uma legislação formal para o processo estrutural? E a essa pergunta eu responderia indubitavelmente: sim, precisamos de um processo estrutural.

Embora o Dr. Rodrigo da Cunha Lima Freire tenha apontado aqui a possibilidade de dizer se existe ou se ele está consolidado, talvez a falta dessa consolidação seja um dos aspectos que mais justifique a necessidade de um processo legislativo que determine os contornos desse processo estrutural, porque é justamente essa fluidez e essa flexibilidade que são os objetos maiores das preocupações da Advocacia-Geral da União.

Então, as ações estruturais, diante dessa excessiva plasticidade que a falta de um contorno legislativo traz – aliás, a própria falta disso, desse contorno legislativo claro, já tísna de insegurança jurídica os processos institucionais –, já nos levam a perguntar sobre o que estamos falando quando tratamos desses processos estruturais. E, para me preparar aqui para a fala, eu me vali de um precedente do Supremo Tribunal Federal que foi proferido no bojo da ADPF 347, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, em que ele diz o seguinte: "Os processos estruturais têm por objeto uma falha crônica no funcionamento das instituições estatais, que causa ou perpetua a violação a direitos fundamentais. A sua solução geralmente envolve a necessidade de reformulação de políticas públicas". Ora, não há como negar que a formulação e a reformulação de políticas públicas cabem prioritariamente ao Legislativo e ao Executivo, sem prejuízo, certamente, de um controle jurisdicional. No entanto, sem delimitações claras, sem uma legislação precisa, esse controle se transforma – ele mesmo – num fator de insegurança, numa perpetuação das demandas ou numa solução em cadeia, como foi apontado por um dos palestrantes.

Então, nesse campo, o processo estrutural pode se tornar uma arena para desnecessários embates entre os Poderes da República e ainda se mostrar incapaz de resolver o problema estrutural. Além disso, a perpetuação da fase de cumprimento das ações estruturais acaba se tornando um fator de insegurança jurídica para o próprio gestor, que sempre vê uma camada adicional ser acrescida aos seus deveres.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Foi com essa perspectiva de formular propostas que confirmam maior segurança jurídica e que prestigiem a harmonia entre os Poderes que me preparei para falar para V. Exas. E, de partida, eu tomo uma ousadia, uma ousadia de se contrapor àquilo que foi dito pelo Prof. Fredie Didier na tarde de ontem. Ele disse e defendeu, como muitos autores aqui, um processo minimalista, um processo que permitisse a plasticidade em função disso, e que não deveríamos correr o risco de pretender um projeto de lei em que tentássemos resolver todos os problemas estruturais relativos a essas questões de políticas públicas.

Pois bem, eu diria que um processo minimalista não seria capaz de oferecer a segurança jurídica necessária para essas decisões e teria potencial para aumentar o conflito entre Poderes. E, em contraposição, eu diria que, assim como não podemos ter um projeto de lei que tenha a pretensão de resolver todos os problemas, a gente não pode esquecer que também temos juízes e procuradores que se imaginam capazes de, mediante um único processo, resolver todos os problemas relativos a uma determinada política pública. E, em função disso, precisamos dar contornos seguros.

Veja que isso não é uma crítica ao Judiciário. Eu não tenho dúvida alguma de que esses magistrados e esses procuradores estão com a sua maior boa vontade para resolver, estão totalmente bem-intencionados, mas muitas vezes essa boa intenção vem acompanhada de uma convicção e de uma certeza que é própria e exclusiva das pessoas que não conhecem mesmo a política pública para a qual estão empregando ou não têm conhecimento dos efeitos reflexos que essas tomadas de decisão podem causar em outras políticas públicas, notadamente na alocação orçamentária, da qual o meu amigo Fabrício Da Soller deve tratar em breve.

Então, eu fiz algumas sugestões pautadas por essas ideias de transferir ou de conferir uma maior segurança jurídica e separei-as em duas partes: uma de direito mais material e outra de aspectos mais processuais. Espero que dê tempo de falar tudo nesses dez minutos.

O ponto inicial seria uma regulamentação que delimitasse o objeto e que assegurasse as prerrogativas da administração pública, notadamente naquilo que se convencionou chamar de discricionariedade, de análise de conveniência e oportunidade,





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

que apenas um gestor público pode fazer diante de circunstâncias e até de escolhas trágicas, como a gente pode ver no fornecimento de medicamentos de alto custo, por exemplo.

É preciso definir onde serão colocados e alocados os recursos escassos e, muitas vezes, o deferimento de uma decisão judicial que aloca recursos para uma determinada situação retira-os de uma outra política pública. Os desejos, os anseios e, muitas vezes, até as promessas constitucionais são infinitas, mas os recursos orçamentários, como nos lembra sempre a SOF, são finitos.

Então, em vez de desprezar as capacidades institucionais, é preciso que o magistrado, na condução desse processo, efetivamente prestigie as capacidades institucionais e tenha uma postura um tanto quanto mais reativa. Então, um dos aspectos que a gente apontaria, mais à frente, seria que, na segunda fase, notadamente na de cumprimento, ou seja, depois de já caracterizada a situação de flagrante inconstitucionalidade ou inconformidade por conta da não atuação, o plano fosse apenas homologado pelo magistrado, que ele tivesse uma postura que se resumisse a homologar, uma vez que fosse apresentado o plano pela autoridade e que não fosse apontado nenhum descumprimento da decisão proferida na primeira fase. Isso seria capaz, inclusive, de dar termo à situação, inclusive com a possibilidade de que órgãos externos ao próprio Judiciário, evitando uma sobrecarga, fossem afastados dessa fase de acompanhamento. Se necessário, novas ações estruturais poderiam ser ajuizadas em função disso.

Além disso, a gente teria que ter o cuidado com medidas cautelares proferidas em processos estruturais, porque essas medidas podem obstar outras políticas públicas, e a impossibilidade também de utilizar as ações estruturais como sucedâneos, notadamente em primeiro grau de jurisdição, de ações diretas...

(Soa a campanha.)

O SR. FLÁVIO JOSÉ ROMAN – ... de inconstitucionalidade. Esse seria um dos aspectos a serem abordados.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Outro aspecto que a gente considera relevante seria a criação de uma primeira fase, e aqui eu já adentro nos aspectos processuais, seria efetivamente ter uma fase de admissibilidade das ações estruturais. Efetivamente, aquela proposta que foi formulada é uma ação estrutural? Ela não é um sucedâneo de uma ação direta de inconstitucionalidade? Mais do que isso, existe uma pretensão resistida com relação ao poder público? Muitas vezes se imagina, quando se propõem essas ações estruturais, um gestor mal-intencionado, um gestor que não quer promover, de fato, a política pública e que não quer colocar em curso os direitos fundamentais. Isso não é, nem de longe, a realidade dos gestores públicos...

(Soa a campainha.)

O SR. FLAVIO JOSÉ ROMAN – ... e falo dos meus 25 anos em que presto assessoria jurídica a diversos gestores públicos: todos eles querem realizar esses preceitos fundamentais na sua maior medida, como preconiza a boa doutrina, mas há dificuldades reais dos gestores, há dificuldades orçamentárias condizentes, há outras políticas públicas que denotam prioridade e que justificam que, naquele momento, não seja possível a implementação tal como desejada pelo Poder Judiciário, e essas dificuldades têm que ser enfrentadas.

Para não ocupar mais o tempo, Excelência, considerando, inclusive, que a gente tem a Dra. Andrea Dantas, que está nos acompanhando pela TV Senado dentro da Comissão, outras propostas serão formuladas.

Agradeço muito a oportunidade de ter a possibilidade de debater esses temas, que são fundamentais e estruturais para toda a advocacia pública federal. Deixo à disposição todos os órgãos. E agradeço ainda a possibilidade de questões orçamentárias serem tratadas por quem mais entende do riscado, que é a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no âmbito da Advocacia-Geral da União.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Flavio Roman. A contribuição de V. Exa. aqui está registrada. Muito obrigado pela sua participação.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

E certamente esses assuntos virão à baila, com ampla discussão, especialmente agora, pelo Prof. Fabrício Da Soller, Subprocurador-Geral da Fazenda Nacional, que convido para tomar assento à mesa e fazer sua exposição, em até dez minutos. E certamente S. Exa. vai abordar, já adiantado aqui pelo Dr. Roman, a questão do orçamento, que, para nós, é um dos pontos, eu diria, substanciais, não só processuais, mas substanciais e dos mais controvertidos em todo o nosso processo estrutural.

Com a palavra, V. Exa.

O SR. FABRÍCIO DA SOLLER – Muito obrigado. Bom dia a todos e todas. Cumprimento a todos os membros da Comissão e a quem nos assiste, na pessoa do nosso Presidente, o Subprocurador-Geral Augusto Aras. Cumprimento também o nosso Relator, Desembargador Edilson Vitorelli.

E procurarei aqui fazer uma exposição em nome da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em nome da nossa Procuradora-Geral, Dra. Anelize, que me incumbiu com essa tarefa, e do nosso Vice-Ministro da Advocacia-Geral da União, Dr. Flavio, para tratar de alguns aspectos que eu delimitaria como sendo o problema da alocação e da aplicação dos recursos públicos para a superação daquilo que se convencionou chamar de estado de coisas inconstitucional.

E aí, eu já vou me valer principalmente da nossa experiência do Supremo Tribunal Federal. O Dr. Nabor Bulhões ontem comentava, na sua fala, da importância de termos a atuação do Supremo, os instrumentos do Supremo como um dos nossos nortes. Então eu, ao longo da minha fala, também me aterei mais à experiência que nós temos tido na nossa Suprema Corte.

E ao nosso ver, tentando também contribuir com objetividade, como pediu ontem o Dr. Edilson, problemas há muitos, mas estamos aqui para trazer soluções. Então, ao nosso ver, um dos aspectos que seria importante o direito positivo trazer nessa matéria seriam os limites à atuação judicial, a fim de se evitar esse conflito institucional entre Poderes da República, especialmente no que tange às escolhas públicas, que já foi mencionado em mais de uma apresentação nesta manhã.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

E a ideia que está por trás disso é uma ideia que obviamente não está ligada apenas ao direito, aparece em outros campos do conhecimento, mas no direito, nós até admitimos, com muita tranquilidade, que os direitos são limitados por outros direitos, mas nós não admitimos com a mesma tranquilidade que os direitos também são limitados por considerações de ordem política e financeira. É natural que seja assim, que os direitos sejam limitados por essas considerações, porque eles só são promovidos ou protegidos por políticas públicas, não há outro meio de fazê-lo. E políticas públicas dependem necessariamente de recursos públicos. Como sabemos, são escassos. Ao fim do dia, direitos são limitados, sim, pela escassez de recursos públicos, aquilo que se convencionou também chamar de reserva do possível. Mas qual é a instância a que a Constituição da República atribuiu a tarefa de definir quais direitos serão mais protegidos e quais serão menos protegidos? À política.

Estamos aqui no Congresso Nacional, e é no Congresso Nacional – no âmbito federal, obviamente –, é na Câmara, é no Senado, é no Poder Executivo; ou seja, é o Parlamento, é o Poder Executivo, que são os Poderes constituídos pela própria Constituição para fazer essas escolhas públicas, para fazer as escolhas alocativas, o que nem sempre é fácil. Aliás, sempre é muito difícil e, em algumas vezes, como escreveram Calabresi e Bobbitt, são trágicas essas escolhas. Sempre haverá direitos desguarnecidos. Nenhuma política pública, nenhum direito possui a sua máxima efetivação – isso não existe. Às vezes a gente ouve isto em julgamentos: que a vocação do Poder Judiciário é para conferir a máxima efetividade aos direitos fundamentais, sendo que isso, absolutamente, não existe.

Essa materialização das escolhas públicas vai se dar num documento que não é apenas jurídico – apesar de, obviamente, ser um documento jurídico –, é um documento administrativo, é um documento de gestão pública, mas também e, principalmente, é um instrumento político, que é toda a nossa legislação orçamentária, que vai desde a Constituição da República, passando por Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária e atos infralegais. São esses documentos – insisto: jurídicos sim; administrativos, sim; mas essencialmente políticos –, são esses instrumentos que veiculam essas escolhas públicas.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

E por que essas escolhas públicas devem ser feitas por essas duas instâncias, Legislativo e Executivo? Em decorrência, como diz o Ministro Barroso, do princípio democrático, da soberania popular que está inserida no princípio democrático. E vejam, senhores e senhoras: o Poder Executivo e o Poder Legislativo, quando fazem essas escolhas públicas, não singularizam uma política pública, eles levam todas as políticas públicas em consideração. No mecanismo de decisão de qual direito receberá mais ou menos, eles levam em conta todas elas.

Já o Poder Judiciário, quando é chamado para definir uma determinada violação a uma política pública, analisa de forma singular; ele não tem mecanismos para considerar as consequências distributivas da sua decisão, que recairão, ainda assim – porque elas existem – no Executivo e no Legislativo.

Mas o que se propõe?

Já vou encaminhando aqui o final da minha fala.

Propõe-se uma deferência do Poder Judiciário às escolhas públicas. Em alguma medida, aquele tema que já foi mencionado nesta manhã, o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal, aponta para isso – em alguma medida, ele aponta para isso. O Supremo se recusa a se substituir ao administrador, ao gestor, às escolhas públicas naquele caso concreto, ainda que a formulação da tese tenha ficado, obviamente, como às vezes ocorre, um tanto quanto abstrata. Mas o caso concreto demonstra que o Supremo teve uma compreensão de deferência com relação às escolhas públicas. A ideia, insisto, que está por trás disso é a de que a Constituição é implementada, primordialmente, pela política. Só o campo da política é que consegue lidar com essas consequências distributivas das decisões alocativas. Como eu disse, o Judiciário está até impedido de fazê-lo.

Nas vezes em que, porventura, a gente encontra uma decisão que tenta solucionar isso... Eu tive uma experiência nesse sentido na época em que fui assessor-chefe da assessoria consultiva do TSE. Um juiz determinava ao TSE que pagasse o tratamento de saúde de um determinado jurisdicionado com recursos do Fundo Partidário, que é distribuído pelo TSE mensalmente aos partidos políticos, ou seja, aquele magistrado





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

decidiu que, para fortalecer o direito à saúde de uma determinada pessoa, no fundo, a democracia, que é veiculada pelos partidos políticos no nosso sistema, deveria ser enfraquecida. Ele se substitui à decisão alocativa dada no orçamento – quando o Congresso Nacional aprova um orçamento para o Fundo Partidário – e entendeu que aquele recurso seria mais bem aplicado para um determinado tratamento de saúde.

Então, resumindo a minha fala dando alguma proposta para esses problemas que foram expostos: a prestação jurisdicional não pode avançar no campo das escolhas públicas para condicionar as decisões orçamentárias. Por vezes, nós temos visto...

(Soa a campainha.)

O SR. FABRÍCIO DA SOLLER – ... que isso tem ocorrido.

Numa das sessões do Supremo em que se discutiu um processo estrutural, chegou-se a cogitar, por exemplo, a imposição de que o Poder Executivo editasse uma medida provisória para a abertura de crédito extraordinário para que determinada política pública fosse implementada no ano em curso, e que, para os anos subsequentes, aquilo deveria ser considerado. Então, vejam que nós temos, sim, a necessidade de trazer para o direito positivo essas limitações, que devem ser postas ao Poder Judiciário nessa matéria.

Muito obrigado pela deferência da oportunidade. Eu agradeço, em nome da advocacia pública, da PGFN, poder contribuir de alguma forma para esse importante debate.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Muito obrigado, Dr. Fabrício Da Soller.

Contribuições anotadas. Vamos debatê-las amplamente.

Muito obrigado.

Encerrado o primeiro bloco de convidados, passo a palavra ao Relator para que faça suas considerações, caso assim o deseje.

O SR. EDILSON VITORELLI – Muito obrigado, Sr. Presidente. Foi uma manhã bem densa aqui de debates.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Deixe-me só pautar algumas questões aqui. Eu, primeiro, quero reiterar minha lembrança de ontem. A função que o Senado muito honrosamente me atribuiu é de Relator, não é de redator. Então, a quem quer ver redigidas suas sugestões eu recorro que deve redigi-las e enviá-las a nós, da Comissão, para que a gente possa considerá-las. São todas considerações muito pertinentes. Eu sei que os problemas são muitos e a gente precisa desse auxílio. Temos pouco tempo para que essa redação possa ser amadurecida por todos nós.

Eu vou aqui, Dr. Aras, fazer uma consideração baseada na sua feliz expressão, do museu de velhas novidades.

Aqui, há alguns anos, a Igreja Católica disse que, se existir vida extraterrestre, ela tem alma e deve ser respeitada. Isso é bem diferente do que nós estamos fazendo aqui. O processo estrutural existe; ele está aí. Então, há muitos casos, todos conhecem os casos; os casos estão sendo feitos. A escolha que nós temos a fazer aqui não é se ele existe ou não existe. A escolha que temos a fazer é se ele vai continuar existindo como existe, sem regras específicas, ou se ele vai existir com regras especificamente pensadas para ele.

O Senado Federal – não fui eu, não foi o Dr. Aras – escolheu debater isso, e veja que aqui nós não estamos discutindo no Supremo, nem lá no meu tribunal. Não foi uma escolha do Judiciário debater regras para o processo estrutural; foi uma escolha do Senado Federal. O Senado Federal achou melhor, o Presidente do Senado Federal achou melhor que se debata uma lei para regular processos que tenham esse objeto específico.

Outro ponto: esses processos já existem e já têm rito. Quando estão no Supremo, eles seguem o rito da ADPF, da ADI, da ADO. Quando estão em primeiro grau, eles seguem o rito da ação civil pública. Então, nós também não vamos inventar um rito, porque o rito já existe. O que nós estamos aqui é pensando em ajustes procedimentais que sejam necessários para os ritos que já existem. Os ritos estão aí; não é um processo completamente anômico que tramita sem regra alguma, que tramita do jeito que alguém quer que seja.

Terceiro ponto, eu tenho muito receio, e isso acontece muito no Brasil hoje com essas questões de notícias jurídicas, a gente tem muitos portais de notícias jurídicas, e é





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

claro que, como se costuma dizer na sabedoria popular: quando o cachorro morde um homem não é notícia; quando o homem morde o cachorro, é notícia. Claro que os portais sempre se focam nas decisões absurdas, aleatórias, ridículas, não no grosso, não nos 99,9%, que são decisões comuns, usuais, de juízes de bom senso, bem temperados, e que ponderam as suas decisões como deveriam fazer.

Então, eu acho que a gente deve sempre pensar na regra e não na exceção, e deixar que a exceção seja resolvida pelos mecanismos de solução, que é o sistema recursal. O sistema recursal está aí para isso. Então, se o juiz de primeiro grau toma uma decisão absurda, como essas que foram relatadas aqui, de mandar transferir recursos, para isso tem recurso. E o que a gente percebe no nosso sistema recursal, que é generosíssimo – talvez seja o sistema recursal mais amplo do mundo, você pode recorrer de tudo –, é que os recursos, usualmente, vão encontrar outros juízes para confirmar ou revogar essas decisões, e que, usualmente, se as decisões são tão ruins assim, elas vão acabar sendo reformadas em algum momento e provavelmente não serão cumpridas.

A questão não é se a decisão foi tomada, é se ela foi tomada em termos finais, depois de passar por todo o crivo do sistema recursal, essa decisão prevaleceu ou não prevaleceu.

E aí, eu pego o felicíssimo exemplo do Tema 698. Na minha época, quando eu era aluno, os professores reclamavam que a gente só lia as ementas dos julgados. Hoje ficou pior, os alunos só leem o tema, não leem nem a ementa mais. Então, o caso do Tema 698 é, de fato, um caso riquíssimo, porque o que se pedia ali? Mandar o poder público fazer concurso público, e se dizia, inclusive, exatamente quantos cargos, quais especialidades deviam constar do edital. Então, era uma intervenção muito profunda na política pública o pedido inicial. O que fez o Supremo Tribunal Federal no Tema 698? Disse: "Não, eu não vou pegar e mandar fazer concurso para x médicos ortopedistas, y técnicos de enfermagem. O que eu digo é o seguinte: Olha, você precisa resolver isso aí. Tem uma deficiência de pessoal. O serviço não está sendo prestado. Resolva isso aí". Então, acho que isso é muito importante, a gente vive num mundo de alternativas. O que eu venho dizendo, e venho escrevendo isso há muitos anos, a Dra. Patrícia disse isso muito bem, o que eu venho





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

dizendo há muito tempo é, nós até podemos não gostar do processo estrutural, a gente pode não gostar de qualquer coisa, a questão é: qual é a alternativa a ele?

E eu estou muito seguro de que a alternativa é pior, porque a alternativa ou é a litigância individual absolutamente descontrolada, ou é um processo coletivo como esse do Tema 698, que manda fazer concurso para esse cargo, esse cargo, esse cargo, aquele cargo. E isso tudo é muito pior.

Não existe essa alternativa zero, não existe alternativa zero. Ninguém fará nada, vamos todos lavar as mãos e deixar que a vida siga, essa alternativa não existe, essa alternativa não existe. Tanto não existe, meus caros e minhas caras, que eu quero contar a vocês um caso que não é do Brasil, é de Portugal.

Em Portugal, os juristas portugueses estão, nos últimos tempos, importando não só a ideia de processo estrutural, como estão literalmente importando livros de processo estrutural brasileiros, porque eles estão muitíssimo preocupados, porque, em Portugal, alguns casos vêm se mostrando tão problemáticos quanto no Brasil, em situações como essa.

Um deles foi divulgado recentemente na imprensa brasileira, que é o caso dos migrantes portugueses, pessoas que migram para Portugal, migram em situação regular, porém o Estado português, em razão do grande número de migrantes nos últimos tempos, não está tendo condições de processar os requerimentos de visto temporário, residência, etc., etc. Isso faz com que essas pessoas, conquanto tenham o direito de permanecer em Portugal, acabem ficando em situação irregular. E aí não conseguem abrir conta em banco, não conseguem viver suas vidas. Isso foi divulgado na imprensa brasileira, porque isso está acontecendo com os brasileiros, claro, com muitos migrando para Portugal – semana passada.

E aí, o que começou a acontecer em Portugal? As pessoas, parte desse grupo de migrantes, começaram a ajuizar ações individuais para obrigar o Estado português a analisar os seus requerimentos de permanência, de regularização. E o que o Judiciário português, e aí, de novo, não estamos falando do Brasil, estamos falando de Portugal, o que o Judiciário português começou a fazer? Conceder as ordens, e a dizer: "Sim, analise,





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

analise, analise, analise". Isso está gerando uma preocupação dos juristas portugueses pelos mesmos motivos que geram em nós. Quem são as pessoas que têm acesso à Justiça num contexto de migração? São as mais pobres, são as mais vulneráveis? Claro que não. É o estrato mais qualificado, rico, bem informado dessa população que está sendo beneficiado por essas ordens judiciais individuais.

Então, eu entendo as resistências de alguns, entendo, sobretudo as resistências de quem é réu dessas ações, porque a gente não quer ser réu em nada, não é? Mas essa é a alternativa que não existe. As pessoas vão ser rés dessas ações, públicas ou privadas.

E aí, de novo, processo estrutural não é intervenção em política pública. Tanto que a intervenção em política pública ocorre há muitos anos. Antes de qualquer pessoa usar a expressão processo estrutural no Brasil, já havia intervenção em políticas públicas.

Processo estrutural não é um processo de intervenção em políticas públicas. Processo estrutural é um processo de intervenção em uma situação de ilegalidade, disseminada, etc., etc., que também se aplica às políticas públicas, mas se aplica, como o Ministro colocou muito bem, a atividades privadas, atividades trabalhistas, atividades variadas.

Então, no universo finito de alternativas que nós temos, o processo estrutural me parece uma alternativa muito melhor, muito menos iníqua, muito menos desorganizadora do que as outras que estão disponíveis. E até mesmo Portugal se interessa por esse assunto hoje, dado o fato de que as ações individuais estão sendo ajuizadas lá e estão gerando exatamente o mesmo efeito que geram aqui: o efeito de desorganização da política estatal, o efeito de desorganização da política orçamentária, o efeito de beneficiar aquelas pessoas que têm mais acesso à Justiça em detrimento das pessoas que têm menos acesso à Justiça, ainda que estas últimas possam estar até em situação pior do que a situação das primeiras.

Então, eu acho que a escolha do Senado Federal nesse aspecto é muito feliz, e eu sigo esperando de todos aqui que a gente possa receber muitas contribuições dos dispositivos para endereçar todas essas preocupações e deixar muito claro, muito claro mesmo, que quem diz que o processo estrutural pretende reforçar a intervenção judicial





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

em políticas públicas é ignorante, é uma pessoa que ignora o que está sendo escrito sobre o processo estrutural, porque não é isso. O processo estrutural não pretende reforçar. O que o processo estrutural pretende fazer, pelo contrário, é diminuir, é organizar, é moderar, é dizer: "olha, estamos aqui, temos um problema, vamos chamar todo mundo, vamos conversar, vamos ver o que a gente pode fazer".

Se não quiserem isso, vamos dar ordem, porque o Judiciário tem a caneta. Então, se não quiserem isso, tudo bem, vamos dar ordem, vamos mandar fazer concurso, vamos mandar comprar, vamos mandar fazer, exercendo a autoridade da Constituição. Mas me parece – pareceu ao Senado Federal – que isso é pior, e tem parecido a muitos juízes. Tem parecido ao Supremo Tribunal Federal, tem parecido a muitos juízes.

Então, acho que a gente consegue caminhar bem nessa parte dessas premissas comuns. A premissa comum é: "não queremos intervir em políticas públicas, não queremos reforçar a intervenção de políticas públicas". Ninguém quer isso, ninguém que escreve sobre processo estrutural nunca disse isso. O que se quer é melhorar o modo como essas situações são endereçadas pelo Judiciário, apenas isso.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, conselheiro... Perdão!
Desembargador Edilson, Relator – que é nosso conselheiro também.

A síntese que V. Exa. apresentou é magnífica, porque em meio aos trabalhos da Comissão, criada pelo Senador Presidente em maio deste ano, desde então eu venho sendo instado, muito mais pela confiança das pessoas que estão envolvidas na busca de soluções para grandes conflitos e tragédias naturais no Brasil, a buscar soluções que já adotávamos em outros casos, especialmente lá em Minas Gerais e, agora, no Rio Grande do Sul também.

E eu digo, obviamente, que não ocupo mais o cargo de Procurador-Geral da República – oportunidade em que pude contribuir para mediar, sem o nome de mediação, mas com o bom senso, com princípios gerais, com a experiência das máximas recomendáveis para a busca do senso do justo –, que eu não poderia interferir para contribuir, mas que faria na Comissão, evidentemente, que levaria essas dificuldades.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, só contribuindo para a fala de V. Exa., quero dizer que temos problemas acontecendo em alguns dos grandes casos estruturais do Brasil hoje, exatamente pelo desencontro – eu poderia usar uma palavra mais popular –, pelo bater de cabeças de representantes do próprio Poder Executivo, em distintas áreas, do Poder Executivo federal, estadual e municipal, e do Poder Legislativo. E não há, em razão da sua natural verticalização, no Judiciário, um conflito, mas está havendo conflitos entre segmentos do Executivo, do Legislativo e da iniciativa privada em grandes casos estruturais, e não apenas em um ambiente, mas em outros tantos.

Então, faço essa abordagem apenas para dizer que pessoas me procuram para saber no que o processo estrutural pode ajudar, para compor aqueles quadros. Eu, eventualmente, falo com um ou outro que encontro casualmente, a que tenho acesso ou que me procuram. Mas a dura realidade é que o processo estrutural, que aqui nós estamos buscando alcançar, tem essa utilidade e necessidade que é compor esses conflitos estruturantes ou estruturais; e eu diria conflitos até com alguma cautela, porque nós sabemos que tudo que se quer, numa tragédia de qualquer natureza, é a redução dos maiores prejuízos, porque os prejuízos são inevitáveis.

Então, eu passo agora a palavra aos membros inscritos, e o primeiro deles é o Prof. Matheus Casimiro.

O SR. MATHEUS CASIMIRO GOMES SERAFIM – Primeiramente, bom dia. Obrigado pela palavra, Presidente. Cumprimento o senhor, cumprimento o amigo Edilson, pela brilhante fala, que eu subscrevo integralmente. É muito boa a sua posição, Edilson. E cumprimento todos os colegas aqui nesta manhã.

Assim, de fato, o processo estrutural não está em pleno desenvolvimento ou plenamente desenvolvido no nosso país, porque, se estivesse, a gente nem precisaria estar aqui nessa manhã. A gente não precisaria de um projeto de lei, se ele já estivesse plenamente desenvolvido. Mas afirmar que ele não existe é não só ignorar o que acontece no Supremo Tribunal Federal, mas ignorar, por exemplo, o que a Cíntia Brunetta falou ontem. A juíza Cíntia Brunetta atuou em um processo estrutural dez anos antes do primeiro livro de processo estrutural ser lançado no nosso país, que foi o livro do Prof. Marco; depois o grande artigo do Prof. Sérgio Arenhart, e o trabalho do Prof. Jordão Violin,





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

que esteve aqui ontem. Mas dez anos antes, ela já estava atuando em um processo estrutural. E dez anos antes dela já tinha a ACP do Carvão, que hoje é utilizada como parâmetro de referência de processo estrutural. Ainda que ninguém usasse o nome de processo estrutural, a realidade já estava lá. E essa realidade, que sempre se impõe ao direito, a gente não pode negar. Não faz sentido fazer isso. O que faz sentido é reconhecer essa realidade e, a partir disso, pensar como esse instrumento pode, em primeiro lugar, aqui na nossa legislação, no nosso projeto, ser um instrumento efetivo para tutelar direitos; e, em segundo lugar, bem delimitado.

E aí, se essa é a nossa preocupação, e se a nossa preocupação também é evitar a banalização e um excesso de processo estrutural, a nossa maior preocupação não deve ser criar, do nada, um novo procedimento para o processo estrutural, mas atentar ao que a Profa. Patrícia Perrone falou e a Profa. Daniela também: para um adequado conceito de processo estrutural, que vai ser adotado nessa legislação.

E aqui eu sugiro que a gente amplie o nosso olhar para além dos Estados Unidos e olhe para outros países que têm uma realidade social, econômica e uma Constituição parecida com a nossa, como a Índia, a África do Sul, a Colômbia. Nesses países, quatro critérios têm sido utilizados em uma definição de processo estrutural.

(Soa a campanha.)

O SR. MATHEUS CASIMIRO GOMES SERAFIM – Em primeiro lugar, ele sempre tem como objeto direitos fundamentais, o que foi muito bem tratado pela Patrícia. A gente tem que fazer uma vinculação, no meu entendimento, do processo estrutural, tendo como objeto os direitos fundamentais. Em segundo lugar, a violação não é uma violação banal, é uma violação realmente muito grave. Em terceiro lugar, é uma violação sistemática. O que isso significa? Não é uma falha pontual, não é uma ação pontual, não é uma omissão pontual, não é um ato normativo regulamentador faltando o pontual. É um conjunto de ações e omissões que, em conjunto, gera essa violação grave e sistemática de direitos fundamentais.

Em último lugar, alguém mencionou esta palavra aqui, é uma violação crônica. O que isso significa? Para se tornar uma violação sistemática, que envolve vários órgãos ao





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

mesmo tempo, geralmente, não é uma violação que começou ontem, semana passada, no ano anterior.

É um problema muito antigo, que não foi endereçado pelo Executivo, pelo Legislativo, porque, se tivesse sido endereçado, não teria chegado até o Judiciário

Eu chamo a atenção para esses quatro pontos aqui, porque, se nós estamos preocupados com banalização e com controle da atuação judicial, em primeiro lugar, a gente precisa botar a cabeça para pensar aqui num conceito muito adequado...

(Soa a campainha.)

O SR. MATHEUS CASIMIRO GOMES SERAFIM – ... porque eu acho que já há um consenso de que vai ter um conceito colocado nessa legislação.

Mas, se a gente conseguir um conceito pautado nessas quatro ideias, eu acho que vai ser um avanço já muito significativo para o processo estrutural no nosso país.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Matheus Casimiro.

Passo a palavra para o Prof. Benedito Cerezzo, para sua manifestação, neste primeiro bloco.

O SR. BENEDITO CEREZZO PEREIRA FILHO – Boa tarde já, Sr. Presidente. Na pessoa de V. Exa., eu cumprimento a todas e a todos.

Sr. Presidente, a fala que eu iria trazer foi amplamente contemplada pelas posições tanto de V. Exa. como do Desembargador Edilson, de modo que eu só gostaria de fazer um registro.

A visão da academia tem algo de diferente, que me move na vida. E eu não poderia deixar de fazer esse registro. Eu não estou dizendo que ela é melhor ou que ela é pior, mas ela é diferente da visão dos profissionais da advocacia, de que eu honro ser membro, do Judiciário, do Ministério Público. A academia tem uma visão diferente, e a pesquisa da academia é algo importante.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O que me deixa extremamente feliz, além de ter aqui essa provocação que foi feita hoje – eu acho isso importante –, é a crítica, que é muito importante, porque concordar conosco pode nos levar a todos a um lugar não mais feliz, vamos dizer assim. Então, a crítica é muito importante, mas o que me deixa tranquilo não é só a palavra de V. Exa., do Prof. Edilson e dos demais colegas, dando conta do desafio que nós temos, é saber que a lei é mais um detalhe da questão. A lei não vai resolver todos os problemas, e a academia vai continuar sendo importante, inclusive, para frutificar o direito que vai surgir a partir dessa lei.

Era só isso, Presidente.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Muito obrigado, colega Benedito Cerezzo.

Eu passo a palavra, agora, ao Prof. Márcio Carvalho.

O SR. MÁRCIO CARVALHO FARIA – Boa tarde, Presidente. Boa tarde, caríssimo Relator.

Bom, vou tentar ser bastante breve até por conta do nosso horário.

Queria retomar a palavra do nosso Relator sobre os aspectos pontuais dos procedimentos que já existem. Então, queria levantar duas questões, duas sugestões para que nós possamos debater posteriormente.

A primeira delas fala sobre a questão dos honorários advocatícios, que alguns colegas já trouxeram. Aí a discussão foi, a meu ver, sobre a definição de como se dão esses honorários advocatícios, se eles seriam tratados de forma equânime ou não, a discussão que já existe hoje, tanto no STJ, no âmbito do Tema 1.076, como no Supremo, no âmbito do Tema 1.255.

Mas eu queria retomar um pouco mais. Eu queria discutir antes até, a respeito do seu cabimento.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Hoje, há o Tema 1.177, no STJ, acabei, inclusive, de conferir aqui o andamento e ainda não foi decidido, a respeito da definição, ou não, da possibilidade de fixação de honorários advocatícios comerciais em ações civis públicas contra a União.

Então, parece-me que é exatamente o nosso procedimento base aqui, em primeira instância, salvo as outras hipóteses, por óbvio. E acho que seria interessante, porque esse é um aspecto crucial para o andamento dos processos, sobretudo no que se refere à advocacia, seja pública, seja privada.

Outra questão se refere ao efeito suspensivo recursal. Ontem tivemos aqui algumas exposições a respeito da necessidade de se repensar a recorribilidade no processo estrutural, mas não me pareceu que foi feita a abordagem a respeito do efeito suspensivo; a respeito, com o perdão da redundância, dos recursos, notadamente os recursos ordinários.

Sabemos que, embora o art. 1.012 do Código de Processo Civil traga uma regra geral sobre apelação, a lei coletiva é um pouco diversa.

(Soa a campainha.)

O SR. MÁRCIO CARVALHO FARIA – O art. 14 da Lei da Ação Civil Pública e o art. 12 da Lei da Ação Popular trazem um sistema diferente e há uma divergência, tanto doutrinária quanto substancial importante, sobretudo depois das reformas recentes à Lei de Improbidade.

Parece-me, talvez, interessante que também pontuássemos qual será a adoção: o processo estrutural vai ter um efeito suspensivo automático, como cabe ao CPC, ou não, seria um efeito suspensivo judicial em cada um dos casos?

Também, aproveitando o meu tempo, que já está se esgotando, a respeito da recorribilidade e do efeito suspensivo em regime de recurso especial. Como sabemos, o art. 995 diz que, via de regra, o recurso extraordinário especial não tem efeito suspensivo, mas o art. 987, §1º, diz que o efeito suspensivo é automático nas hipóteses de IRDR que, em certa medida, são casos de processos repetitivos.

(Soa a campainha.)





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. MÁRCIO CARVALHO FARIA – Então, também é uma questão aqui: remos adotar a regra geral do CPC ou iremos adotar a regra geral, podemos assim dizer, do art. 987, §1º?

São essas duas contribuições.

Agradeço, mais uma vez, a oportunidade e queria saudar os trabalhos brilhantes, tanto de ontem quanto de hoje, Presidente e caríssimo Relator.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, colega Márcio Carvalho Faria.

Todas as ponderações foram anotadas e agora dou por encerrado o primeiro bloco e passo ao segundo bloco.

Convido o colega Luiz Augusto Santos Lima, Subprocurador-Geral da República e Coordenador da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que cuida da ordem econômica e do consumidor.

Com a palavra, V. Exa.

O SR. LUIZ AUGUSTO SANTOS LIMA – Sr. Presidente da Mesa, meu colega e meu Líder, Subprocurador-Geral da República, Dr. Aras, a quem tive a honra de substituir na Coordenação da Câmara da Ordem Econômica.

Muito do que vou dizer aqui, e vai ser brevíssimo, é fruto da experiência dessa coordenação. A partir de algumas medidas tomadas pelo Dr. Aras, quando lá estava, por exemplo, uma ação coordenada, que apelidamos de ação coordenada de ferrovias, nós sentimos, pela experiência, a necessidade de um processo como esse, estruturante.

Por curiosidade, em um determinado momento, eu fiz um levantamento, Aras, de quantos expedientes nós tínhamos a respeito de ferrovias na Procuradoria-Geral da República, no Ministério Público Federal, tínhamos quase 600, mais de 600. Então, todos os matizes num problema dessa envergadura estão ali. Não dá para tratar com as ações civis públicas que estão lá. Neste exato momento, nós estamos a tratar opinando na política pública, encaminhando ofícios em função de cada ação civil pública. Tem hora





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

que eu fico até... Meu Deus do céu, vou mandar um ofício para o ministro para falar a mesma coisa! Mas eu sou obrigado a isso, porque o nosso sistema de controle me impõe, em função da ação civil pública, a dizer a ele: "Nós estamos preocupados com os recursos oriundos desta renovação antecipada, para que eles sejam colocados na própria atividade do sistema ferroviário e não contingenciados e desviados para outras finalidades, porque a lei assim o exige". E talvez um processo dessa magnitude pudesse solucionar esse problema.

Com efeito, conforme muito do que disse aqui o Desembargador Edilson Vitorelli, nós estamos tratando, em algumas ações civis públicas, de problemas já estruturantes e para isso temos que dar respostas. Eu tenho acompanhado no Supremo, nas n conciliações postas lá no Supremo... Outro dia até falei, conversando com o Ministro Fux, eu disse: "Aqui não tem mais jeito, não é? Vai ser para tudo". Ele: "Vai ser para tudo".

Então, tem soluções lá, questões postas lá, como foi dito aqui, que são absolutamente pela ausência ou pela falta de comunicação entre os diversos agentes políticos. E aí nós estamos também, por uma iniciativa do Aras, quando estava na Coordenação da Câmara, chamando os diversos agentes políticos a uma mesa de conciliação para que dali saia uma solução estruturante nacional.

Uma outra preocupação que eu queria colocar, não sei como a Comissão, num projeto de lei, pode resolver isso, é sobre essa atomização do Ministério Público. Nós temos um Ministério Público, por exemplo, ao qual pertenço e há 33 anos estou lá, um Ministério Público para cada procurador. A partir da sua idiossincrasia, da sua fundamentação jurídica, ele posta no processo o que acha, fundamentado dentro de sua independência funcional e autonomia. Só que isso gera um problema para a unidade do Ministério Público Federal. Um processo como esse... Dr. Edilson Vitorelli, que lá esteve, e aqui o meu querido amigo Dr. Aras, pensem na solução para isso, porque vocês sofreram os efeitos desse problema. *(Risos.)*

Eu não quero me estender mais, mas, há poucos dias, conversando com diversas pessoas em diferentes lugares do Brasil, comecei a ter uma visão de um problema que eu jamais pensei que iria ter: a questão dos velhos, os velhos do Brasil. Até comentei agora há pouco com o Vitorelli, nós temos um sistema de assistência social com tudo bonitinho no





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

papel: para crianças, creches etc.; para os velhinhos, nós vamos ter lá as famílias com o Bolsa Família, Loas etc. Mas sabem o que está acontecendo? As famílias não estão conseguindo os recursos para tomar conta deles em termos operacionais ali: o assistente, a assistência e tal. Uma verdadeira epidemia de ausência desse equipamento público para recepcionar os velhos.

Há poucos dias, nós tivemos uma catástrofe – eu fiquei horrorizado – de um médico que tinha uma mãe e vocês viram o feminicídio lá – foi classificado como feminicídio a ausência de equipamento público para acolher esse velho. Isso no Brasil inteiro. Isso não seria um objeto a ser tratado numa ação estruturante como essa?

Apenas coloco isso como observação. Não sou especialista nos temas, mas sou um operário do Direito. Essa frase um dia eu disse que iria repeti-la. Um professor português, ainda nos anos 80, quando eu estava na UnB, um dia disse: "Eu sou apenas um operário do Direito". Eu aqui estou como operário do Direito a colocar problemas para que vocês solucionem.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Muito agradecido, colega Luiz Augusto.

Eu diria que nós fizemos, há muitos anos, um processo estruturante muito amplo na 3ª Câmara, mas só com a boa vontade de todos os agentes públicos, políticos, ministérios, enfim, técnicos, que tiveram a boa vontade e o bom senso de perceber que nós só avançaríamos nas soluções se discutíssemos essas soluções na mesa de conversa, na conversa. Então, o resto o colega Casimiro já disse claramente, e você já trouxe a prova material. Já existe um processo estruturante; nós estamos buscando aqui o regramento devido para os fatos já reconhecidos.

Muito obrigado, amigo e colega.

Agora, no segundo bloco, chamo a Sra. Procuradora-Geral do Estado de São Paulo e Presidente do Conpeg, Profa. Inês Maria dos Santos, para fazer a sua exposição em até dez minutos.

A SRA. INÊS MARIA DOS SANTOS – Olá! Tudo bom?





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Bom, muito obrigada.

Bom dia a todos e a todas que nos acompanham aqui, presencialmente, e também *online*.

É uma honra estar aqui hoje, representando os estados e o Colégio Nacional de Procuradores-Gerais (Conpeg), que atualmente eu presido, nesta importante audiência pública, presidida pelo Dr. Augusto Aras – a quem cumprimento e, na sua pessoa, cumprimento todos os juristas – e com a relatoria do Desembargador Edilson Vitorelli, que tem sido uma referência nesse tema.

Agradeço, em nome da Advocacia Pública Estadual, a oportunidade de discutir a elaboração de um projeto de lei sobre o processo estrutural, porque esse é um tema vital para a efetividade da Justiça e para a administração pública e é um tema do nosso dia a dia.

Então, quando eu ouço aqui dizer: "Mas vamos criar um processo", não, isso já é uma realidade, enfim, do nosso dia a dia, há muito tempo, e os pontos que eu trago aqui hoje são frutos da meditação de todas as procuradorias de estado do país, a quem agradeço pelas contribuições. Então, eu sou uma porta-voz de todos esses operários do Direito.

O processo estrutural, como sabemos, se apresenta como uma ferramenta para enfrentar e solucionar problemas sistêmicos, complexos e plurifatoriais que afetam entidades públicas e privadas. Como já dito, essa dinâmica, embora não esteja legalmente regulamentada, já é uma realidade para os estados e municípios que são instados, geralmente por meio de ações coletivas – por vezes, muitas ações individuais, mas, mais frequentemente, ações coletivas –, a modificar ou a implementar políticas públicas em diversas áreas. Por isso, senhores, para nós, a consolidação disso é tão importante, porque talvez organize um pouco, mas nos preocupa a calibragem entre, como dito aqui pela Dra. Patrícia, o espaço de experimentação de um novo instituto e o alcance e a heterogeneidade dos aplicadores da nova legislação em um Brasil tão grande e tão diverso, e que não está na mesma frequência da de todos aqui nesta sala.

Pois bem, a ideia aqui não é tratar de sugestões do ponto de vista acadêmico, que já são muito bem encaminhadas por todos os juristas que expuseram ontem e hoje. O nosso





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

objetivo hoje é, para não repetir o que já foi, há muito, discutido, apontar algumas questões que são essenciais, que nos pareceram essenciais.

Então, as nossas contribuições são bastante pontuais. A primeira é a importância da bifasicidade do processo estrutural. Propomos, como já foi amplamente sugerido aqui, até com um certo consenso ontem, que o processo estrutural seja claramente bifásico e dividido, portanto, nas fases de reconhecimento, porque é muito importante que o texto normativo traga os requisitos para essa delimitação.

Então, é muito importante que haja a correta delimitação da responsabilidade do réu e o caráter estrutural da demanda, a partir de requisitos objetivos que definam quais as características e os requisitos, porque isso evita a ampliação indevida de demandas que são simplesmente coletivas, ou seja, para as quais já há aplicação do microssistema do processo coletivo. E, nesse aspecto, é inafastável citar aqui o voto do Ministro Barroso, no Tema 698, como um bom parâmetro para esse reconhecimento. A intervenção do Judiciário, portanto, só seria legítima, dentre outros fatores, se for possível a universalização da medida. Se não for, até por razões mesmo orçamentárias, afasta-se a possibilidade de intervenção.

Também é importante a previsão da fase de reestruturação, que é dedicada à apresentação, à discussão, ao detalhamento suficiente e à homologação do plano de reestruturação. Essa abordagem bifásica, senhores, assegura uma estrutura clara e eficiente, permitindo uma resposta judicial adequada e detalhada aos problemas estruturais enfrentados.

É muito comum, no âmbito de ações coletivas que enfrentamos diariamente, que essa falta de delimitação acabe levando aquela ação a uma posição de uma demanda interminável, porque, a cada ciclo de discussão, coloca-se mais um ponto, e mais um ponto, e mais um ponto, e, como nós estamos falando de políticas públicas complexas, é muito possível que isso seja estendido a um nível que, muitas vezes, ultrapassa muito aquele que foi o início do processo.

O segundo ponto é a necessidade de arquitetura do plano de reestruturação. É crucial que esse plano de reestruturação seja submetido ao contraditório substancial.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Esse plano deve detalhar a problemática estrutural, os objetivos, a metodologia, o cronograma de execução, os agentes envolvidos, garantindo transparência e eficácia na sua implementação.

E, aqui, o cronograma de execução – e esse é um ponto muito importante, que foi inclusive trazido ontem pela Dra. Mariana – deve levar em conta os princípios e os prazos constitucionais do orçamento público, como foi aqui detalhadamente explicado. Esse é um ponto crucial para a administração pública, entender e respeitar o processo de elaboração de orçamento é fundamental. A esse respeito, inclusive, de novo, o Tema 698 faz referência.

Então, um plano de reestruturação que não leve em conta os princípios do orçamento público e a programação desse orçamento será de difícil implementação pelo Poder Executivo.

O terceiro ponto diz respeito ao regime jurídico da coisa julgada.

Dada a natureza dinâmica e adaptativa dos processos estruturais, nós propomos a possibilidade de revisão da coisa julgada em caso de mudanças significativas nas circunstâncias fáticas ou jurídicas, garantindo a flexibilidade necessária para responder a evoluções ou novas necessidades, assim como ontem foi sugerido, inclusive, pelo Prof. Antonio do Passo.

Eu cito aqui... Eu poderia citar diversos exemplos de impactos significativos que, por exemplo, a pandemia trouxe em diversas políticas públicas que estavam sendo estruturadas e a necessidade de adaptá-las.

O quarto ponto diz respeito ao cumprimento da sentença.

O cumprimento de sentença em processos estruturais deve, claro, considerar as peculiaridades do caso, enfim, sendo realizado de forma gradual e supervisionada. Além disso, como foi reforçado pela AGU ontem e hoje, é muito importante a previsibilidade de término e a unicidade do monitoramento das medidas estruturais definidas, porque a experiência que a gente tem hoje é de demandas que não terminam nunca, às vezes em sede judicial e às vezes no âmbito administrativo. Então, muitas vezes a gente também se





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

depara, por exemplo, com inquéritos civis que ficam abertos por anos, anos e anos, como uma permanente espada sobre a cabeça do gestor, e ações civis públicas que ficam também se perpetuando no tempo. E há a necessidade de pensarmos seriamente nessa unicidade do monitoramento das medidas para que a gente tenha clareza de quem é que vai atestar o cumprimento daquilo que foi combinado.

Processos administrativos e estruturais.

Reconhecemos, como dito ontem pelo Prof. Didier, a importância de estender o conceito de processos estruturais para o âmbito administrativo, permitindo que a administração adote medidas de reestruturação eficazes para resolver estados de desconformidade com o ordenamento jurídico e, talvez, fazer um paralelismo importante entre aquilo que acontece no Judiciário e aquilo que poderia eventualmente acontecer em sede administrativa.

Faço uma menção importante aqui à adoção de princípios tais como propósitos, transparência, ampla participação, flexibilidade e chamo especial atenção para o princípio do consequencialismo, para os princípios orçamentários, para os princípios...

(Soa a campanha.)

A SRA. INÊS MARIA DOS SANTOS – ... de unidade, anualidade, programação, entre outros, e para a observância do processo legislativo orçamentário, como foi aqui dito.

Portanto, senhores, e já encaminhando para o final, a adoção de um marco legal claro e eficiente para os processos estruturais é essencial para permitir que os estados enfrentem e resolvam problemas complexos, mas as propostas apresentadas, que pretendem, portanto, garantir que esses processos sejam conduzidos de maneira transparente, participativa e flexível, precisam considerar dois pontos muito importantes para os quais eu gostaria de chamar a atenção.

No primeiro é preciso considerar as deficiências estruturais que as várias administrações públicas do país enfrentam. Então, quando a gente está falando em estruturação de política pública, nós estamos falando de processos estruturais que se aplicam à União, que têm uma realidade na sua administração pública de técnicos, de pessoas...





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

(Soa a campanha.)

A SRA. INÊS MARIA DOS SANTOS – E nós estamos falando de um município pequeno ou de municípios com realidades muito diferentes, que, muitas vezes, têm dificuldade de implementar políticas públicas muitas vezes simples. Então, isso precisa ser considerado. É preciso considerar a realidade do ente que está sendo chamado.

O segundo, e muito mais importante, que já foi dito aqui, é o respeito à legitimidade das escolhas do gestor democraticamente eleito. Nesse ponto, a fala da Dra. Patrícia Perrone é muito importante, dando ao processo estrutural um *locus* para uma construção coletiva, mas, para que isso seja devidamente assimilado por todos os operadores do direito, a regulamentação é muito importante. Isso é reforçado pela fala do eminente Desembargador Edilson Vitorelli, porque, como o processo estrutural não se presta a reforçar a intervenção do Judiciário em outros Poderes, um regramento claro é fundamental.

Agradeço, em nome do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais e de todas as Procuradorias, a atenção e a participação, a oportunidade de contribuir para esse processo e nos colocamos à disposição.

Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Muito obrigado, Dra. Inês Maria dos Santos, por sua importante contribuição.

Convido agora o Professor Paulo Mendes, representante da Associação Brasileira de Processo Civil, a fazer sua exposição em até dez minutos.

O SR. PAULO MENDES – Bom dia a todas, bom dia a todos.

Quero, inicialmente, cumprimentar a mesa na pessoa do Presidente, Dr. José Augusto Brandão de Aras, dizer que é uma honra estar aqui, auxiliando o meu país na regulamentação de um projeto que é tão importante.

Cumprimento o Ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, que está nos acompanhando *online*, Vice-Presidente. Cumprimento o Prof. Desembargador Edilson Vitorelli, um querido amigo estudioso do tema. Queria lhe dizer, Vitorelli, que é uma





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

tranquilidade para a academia e para os operadores de direito, de uma forma geral, ter-lhe nessa posição. Cumprimento muitíssimo o membro da Comissão Benedito Cerezzo Pereira Filho, grande jurista, Professor da UnB, na pessoa de quem eu cumprimento todos os demais integrantes da Comissão e os presentes.

Eu falo em nome da Associação Brasiliense de Processo Civil, que é um coletivo de Brasília, que tem por finalidade reunir professores de processo civil para tentar aprimorar o nosso sistema jurídico.

Eu ocupo atualmente a posição de Presidente e nós fizemos uma Comissão para discutir profundamente essa proposta de regulamentação do processo estrutural. Eu quero render os agradecimentos especialmente a algumas pessoas que se envolveram diretamente nesse processo. Agradeço, portanto, à Ana Carolina Caputo Bastos, ao Rodrigo Becker, ao Guilherme Pupe, à Ana Karenina, ao Fábio Quintas, ao Paulo Victor de Carvalho, ao Éder Leite, ao Roberto Firme, à Damares Medina e ao Gustavo Turbay.

Eu já ouvi falar que, quando você caminha sozinho, você pode até chegar mais rápido, mas, caminhando acompanhados, com certeza, nós vamos mais longe. Eu agradeço muitíssimo aos amigos pelas propostas.

Senhores, eu queria inicialmente fazer uma breve reflexão sobre o que a gente está fazendo aqui, neste momento.

Nós estamos tentando regulamentar um processo que já existe, que é bastante virtuoso para o Estado brasileiro, mas que apresenta algumas dificuldades. Eu acho muito importante, neste momento, a gente tentar evitar polarizações na discussão desse tema. Eu sei que é um tema que desperta muitas paixões, é algo, por um lado, extremamente importante para a administração da Justiça do Brasil, mas, por outro lado, existem problemas. E esta é uma grande oportunidade para nós termos uma legislação que trate do assunto, que evite esses problemas. Acho que é para isso que a gente está aqui. A fala do Prof. Vitorelli foi muito importante nesse particular, e quero enfatizar que não se está pensando em um processo estrutural para possibilitar ativismo judicial. Ao contrário, nós não podemos confundir processo estrutural com intervenção em política pública e com ativismo judicial.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Agora, da mesma forma, nós precisamos ter presente que muitas vezes ele acaba sendo palco para isso. E esta oportunidade é uma oportunidade muito valiosa para a gente tentar limitar essas possibilidades, estabelecer parâmetros, porque o que a maioria dos operadores do direito e dos pensadores desse tema querem é segurança, segurança jurídica. Eu ouvi várias falas críticas ao processo estrutural, mas muitas dessas falas, meu caro Vitorelli, às vezes, refletem alguns traumas decorrentes de abusos que foram cometidos. E essas falas, parece-me, são extremamente importantes para o Senado Federal justamente para que a gente tenha presente o que está acontecendo, ainda que seja excepcional – tenha presente isso –, e possa pensar em regras para evitar esses problemas.

Então, não me parece que seja o caso de ignorância daqueles que vêm aqui criticar, eventualmente, o que vem acontecendo. O que me parece é que são pessoas que estão com preocupações concretas e que devem ser levadas em consideração pela Comissão. E, volto a dizer, foi muito importante, Vitorelli, a sua intervenção, no sentido de que nós precisamos regulamentar esse processo justamente para evitar que esses problemas que acontecem voltem a acontecer.

Diante de tudo isso, eu colhi cinco propostas dos integrantes da ABPC que eu queria apresentar de maneira muito pontual.

A primeira delas – e aqui é algo que já foi bastante trabalhado –: nós precisamos de um conceito de processo estrutural – a maioria das pessoas não sabe o que é processo estrutural, a maioria dos juízes não sabe o que é processo estrutural –, para identificar que nós estamos diante de um processo estrutural, e a definição do momento da demanda em que ocorre um processo estrutural, porque a gente sabe que não necessariamente o conflito estrutural se apresenta no início da demanda. É possível que nós tenhamos a manifestação de um problema estrutural no curso do processo ou mesmo na fase de execução desse processo. E aqui há a necessidade de parar, eventualmente, se nós estamos na fase de execução, abrir um incidente cognitivo, ampliar o debate, chamar os interessados e prestigiar essa ampla participação e contraditório, que são tão importantes nesse tipo de procedimento. Por fim, há que se delimitar os contornos do problema estrutural, definir, exatamente, o problema que se quer enfrentar, objeto, alcance,





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

responsáveis, algo muito parecido com o que nós temos, hoje, em um saneamento compartilhado, para que nós tenhamos segurança do que será enfrentado e quais são as medidas que serão adotadas para esse enfrentamento.

Como segunda proposta, eu ouvi falar muito pouco, aqui, sobre tutelas provisórias. Eu ouvi até uma fala no sentido de que não deveria haver tutela provisória nos processos estruturais. Isso para mim é um equívoco. A ideia de tutela provisória como um importante instrumento de efetividade do processo de acesso à Justiça é algo que é muito trabalhado pela doutrina brasileira. A nossa preocupação, a meu ver, deve estar, principalmente, em provimentos liminares.

Então, qual é a mensagem que eu queria trazer, aqui, para o Senado? É que não podemos nos afastar das garantias que estão sendo tão bem trabalhadas, aqui, nesses provimentos liminares. Isso é fundamental, e eventualmente, até termos uma regra específica, estabelecendo um provimento liminar como exceção, porque a regra deve ser uma ordem do Poder Judiciário, depois do amadurecimento do tema, depois da ampla oitiva da sociedade, depois da garantia de todos esses direitos fundamentais processuais que são tão importantes no nosso processo.

A terceira sugestão está relacionada à flexibilização processual. A flexibilização não pode ser vista como antagonista da segurança jurídica. Já evoluímos o suficiente para entender que, em muitas situações, o processo flexível é que densifica a segurança jurídica, é que garante a segurança jurídica, tanto a segurança no processo quanto a segurança pelo processo. Então, isso já é uma fase ultrapassada. O que nós precisamos, isso, sim, é de segurança jurídica na flexibilização, e, talvez, o projeto possa cumprir um importante papel em delimitar estes parâmetros – como flexibilizar, em que medida flexibilizar, exigência de fundamentação, de não surpresa e de contraditório prévio –, de maneira que a gente tenha uma possibilidade de flexibilização com segurança.

A gente pode até pensar em uma ideia de que a flexibilização processual é algo inerente ao processo estrutural, mas que a gente pode chamar de flexibilização virtuosa. O que nós precisamos evitar é a flexibilização perniciosa.

(Soa a campanha.)





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. PAULO MENDES – A flexibilização perniciosa é aquela que pega as partes de surpresa, é aquela que não é fundamentada, é aquela que não está aderente aos propósitos que foram delimitados anteriormente.

No particular, a Dra. Inês falou sobre algo muito interessante, que é a necessidade de haver uma revisão de coisa julgada se houver alteração nas circunstâncias fáticas ou jurídicas. Parece-me muito importante que esse projeto aproveite a oportunidade para disciplinar, adequadamente, a coisa julgada nas relações jurídicas de trato continuado. Esse é o ponto, porque nós vamos ter uma coisa julgada que vai delimitar o que vai ser feito a partir das circunstâncias de fato e de direito ali presentes. Isso não significa que haverá um engessamento do direito; ou seja, diante de alteração das circunstâncias fáticas ou jurídicas, nós temos, tranquilamente, a possibilidade de...

(Soa a campainha.)

O SR. PAULO MENDES – ... adaptar e, eventualmente, Vitorelli, ter uma previsão de não retrocesso em relação ao que foi, ao que se avançou no processo.

Então, hoje nós temos o art. 505 do CPC, que é muito tímido na regulamentação disso, e talvez este seja o momento adequado para fazer isso.

Duas frases e as últimas duas sugestões: tratar o problema de dispersão de processos, o que é algo muito sério... Acho que a gente tem que avançar na eficácia da decisão coletiva às ações individuais, que é algo muito tímido ainda no Brasil, e talvez este seja o momento, um problema que você conhece bem, e ampliar a participação, não é? Como o Prof. Cabral muito bem colocou, nós precisamos, de fato, ter um processo muito mais aberto à sociedade.

Mais uma vez, eu queria agradecer muitíssimo a oportunidade – para mim é uma grande honra estar contribuindo para o meu país – e parabenizar pela condução dos trabalhos.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Paulo Mendes. Estão anotadas suas contribuições.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Convido agora a juíza e representante do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF, Dra. Trícia Navarro, para fazer a sua exposição em até dez minutos.

A SRA. TRÍCIA NAVARRO XAVIER CABRAL – Muito obrigada.

Muito boa tarde a todas e a todos!

Quero cumprimentar aqui a Comissão na pessoa do Dr. Augusto Aras, cumprimentar também o meu amigo Desembargador Edilson Vitorelli. É uma grande honra estar participando dessas discussões sobre o processo estrutural, e eu venho aqui falar um pouco do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos, um pouco do trabalho que o STF tem feito, diversas vezes mencionado aqui na Comissão, para a gente ter uma ideia do que, exatamente, compõe a estrutura dos processos estruturais no Supremo.

Bem, o Supremo Tribunal Federal tem aprimorado bastante o exercício da sua jurisdição constitucional, abrindo espaço para inovações e também para diálogos processuais e interinstitucionais, e o Ministro Barroso, ao assumir a Presidência, criou uma nova estrutura, chamada de Assessoria de Apoio à Jurisdição, que tem por objetivo assessorar não só a Presidência, mas todos os gabinetes, todos os ministros. Essa assessoria é ligada à Secretaria-Geral, à Dra. Aline Osorio, e é composta por três órgãos. O primeiro é o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos, que tem três especialistas: um em processo estrutural, que aqui está presente, o Dr. Matheus Casimiro, um especialista em políticas públicas, que é o Dr. Marcelo Varela, e também um economista, que é o Dr. Guilherme Resende. O segundo núcleo é o meu, que é o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos, o Nusol, que tem um especialista em mediação e que trata das formas consensuais de resolução de conflitos. O terceiro núcleo é o Núcleo de Análise de Dados e Estatística, Nuade, com especialistas em estatística e análise de dados, e esse núcleo é coordenado pela Dra. Pamella Edokawa.

Então, o que a gente tem percebido na prática é que essa interdisciplinariedade, essa comunhão de expertise tem sido fundamental e tem apresentado resultados bastante expressivos no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Especificamente em relação ao Nusol, que é o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos, ele atua em três frentes. Primeiro, realizar a triagem de conflitos que são sujeitos





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

à autocomposição. Isso eu posso fazer não só no âmbito dos processos da Presidência, como auxiliar os gabinetes a fazer essa triagem. Segundo, realização efetiva de audiências de conciliação e mediação ou então apoio aos gabinetes que querem fazer essas mediações ou conciliações. Nós temos no Supremo alguns gabinetes que têm juízes auxiliares que fazem essas conciliações, e aí eu dou apoio; nós temos algumas audiências em que os próprios ministros fazem, conduzem essas audiências, e aí também o núcleo dá apoio; ou eu posso fazer sozinha algumas audiências de conciliação e mediação. A terceira atuação do núcleo é na promoção da cooperação judiciária entre o STF e outros órgãos do Poder Judiciário ou então da sociedade civil organizada.

Bem, dito isso da estrutura, não sei se todos aqui tinham conhecimento dessa estrutura bem detalhada que o Ministro Roberto Barroso fez na gestão dele, a gente tem tido algumas experiências práticas e a gente tem observado alguns formatos de diálogos no processo estrutural, no âmbito do Supremo Tribunal Federal. E nós identificamos o seguinte: diversas formas de participação, diversas formas de diálogo e técnicas autocompositivas que são utilizadas de acordo com as especificidades da causa, das particularidades do caso concreto. Então eu dividi em três formas de participação. Nós temos uma participação mais direta, por meio de audiências públicas, *amicus curiae*, e o *amicus curiae*, nesse caso, é o mais utilizado, praticamente em todos os processos a gente tem pedidos de intervenção de *amicus curiae*. Nós temos técnicas autocompositivas, que são essas de que eu falei, negociação, conciliação, mediação, cooperação judiciária, e ainda no Supremo nós temos agora uma novidade, que são os votos conjuntos dos Ministros, então isso tem sido uma novidade bem interessante também. E nós temos uma terceira forma de diálogo, que são os diálogos processuais ou interinstitucionais. E aqui eu coloquei dois formatos: as reuniões técnicas que têm acontecido, acho que os senhores acompanharam esta semana as reuniões técnicas no âmbito do orçamento secreto; e outro formato de audiência que eu denominei, academicamente, obviamente, de audiência de contextualização.

O que seria essa audiência de contextualização? Seria um formato novo de audiência, que não se identifica com as outras formas de audiência que a gente tem no Código de Processo Civil ou em outras legislações. Ela se diferencia da audiência pública, que visa, a audiência pública objetiva ouvir o depoimento das pessoas com experiência e





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

autoridades em determinada matéria; ela se diferencia da audiência de instrução, que a gente tem no CPC, que é para coleta de provas; ela se diferencia da audiência propriamente de conciliação e mediação, que visa basicamente buscar consenso; ela se diferencia das reuniões técnicas, que buscam informação e buscam o aprofundamento de discussões. Então, qual seria a natureza jurídica dessa audiência de contextualização? Eu entendo que essa seria uma audiência de natureza multifuncional, porque ela não se presta a um objetivo específico, mas pode ser composta por inúmeras formas, não só de diálogo, mas de resultados, de produtos dessa audiência.

Então, por exemplo, ela objetiva colher informações para subsidiar a tomada de decisão do relator, alinhar as expectativas dos envolvidos, que muitas vezes vão para a audiência sem entender exatamente qual o contexto no qual eles estão inseridos; elucidar dúvidas e possibilitar esclarecimentos de todos; identificar formas mais precisas e o alcance das determinações impostas nas decisões estruturais: muitas vezes o Relator dá uma decisão e as partes que devem cumprir essa decisão, às vezes, não compreendem ao certo o alcance, então, isso é importante; ela auxilia no monitoramento do cumprimento da decisão estrutural; propicia o cumprimento da decisão para que ela seja o mais compatível possível com a realidade fática e concreta e com as reais possibilidades de cumprimento, porque muitas vezes o Relator pode dar alguma determinação que muitas vezes na prática ou já foi cumprida ou teria muita dificuldade de cumprimento, pelo menos na extensão da decisão; e ela permite, ainda, consensos acerca de pontos específicos, sem prejuízo de promover uma maior coordenação – aqui também foi falado – entre os atores que estão envolvidos na execução daquela decisão.

Então, todos esses objetivos, todos esses benefícios, podem ser alcançados por meio dessa audiência que, como eu disse, não se identifica muito ao certo com as audiências que a gente tradicionalmente conhece no Código de Processo Civil ou em outros institutos processuais.

Tivemos uma experiência muito exitosa no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que foi na ADPF 635, de relatoria do Ministro Edson Fachin, que trata da letalidade policial no Rio de Janeiro. E, quando o Ministro Fachin enviou esse processo para o Nupec, que é o Núcleo de Processos Estruturais, e para o Nusol, o Núcleo de Solução Consensual de





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Conflitos, a ideia do Ministro foi realmente ouvir o Estado do Rio de Janeiro, ouvir os órgãos, como a Secretaria de Segurança Pública, para entender como cumprir aquela decisão para ter informações. O Ministro falou em audiência de conciliação, mas eu imediatamente identifiquei que aquilo não seria propriamente uma audiência de conciliação, aquilo era muito mais amplo do que uma conciliação.

O que a gente queria era ouvir, era alinhar expectativas, era coordenar a execução... fazer o monitoramento da decisão estrutural. E esse foi um case que eu acho que foi muito importante, que identificou de forma muito clara a importância dessa abertura para o diálogo e dessa forma de audiência que traz outros benefícios para além de pontos de consenso, de acordos parciais ou totais.

Então, essa audiência da 635 – é a primeira vez que eu estou falando isso, tem algumas pessoas que participaram aqui da audiência – possibilitou diversos benefícios. Primeiro: o auxílio do monitoramento do cumprimento da decisão estrutural; o alinhamento de expectativas...

(Soa a campainha.)

A SRA. TRÍCIA NAVARRO – ... dos envolvidos; o consenso sobre a calendarização de apresentação de novos documentos nos autos: muitas vezes as partes precisavam um pouco mais de tempo e isso era feito; ajustes temáticos que contribuíram para o avanço do diálogos: nas primeiras audiências nós tínhamos nove pontos, depois foram diminuindo para cinco, quatro; e, muito importante, a obtenção de informações mais precisas para a tomada de decisão do Relator: para isso o Nupec fez uma nota técnica que foi submetida ao Relator, e ele agora vai julgar com base nessa nota técnica, mas eu acho que, nesse caso, teve uma contribuição muito importante, que foi a coordenação das ações entre os atores envolvidos no cumprimento dessa decisão.

Então, a gente percebeu que a Defensoria ou a Secretaria de Segurança, muitas vezes, precisavam ali de uma abertura para o diálogo para que pudessem cumprir a decisão de forma mais coordenada e mais segura. A gente tem visto agora as manifestações das partes nos autos e todas acho que...

(Soa a campainha.)



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

A SRA. TRÍCIA NAVARRO – ... foram beneficiadas com esta audiência de contextualização – que eu chamo de contextualização.

Então, Presidente, eu tenho duas contribuições para o Senado: a primeira, óbvio, é a ampliação e a consagração do princípio da consensualidade no tratamento adequado de processos estruturais, inclusive, se possível, em um capítulo próprio, em suas diferentes formas e vertentes; e a segunda é pensar numa audiência – que eu chamei de contextualização, mas poderia ter outro nome – que pudesse ser um pouco mais ampla, de um alcance um pouco maior do que as audiências tradicionalmente conhecidas hoje no Código de Processo Civil.

Então, com isso, eu encerro a minha participação.

Agradeço imensamente o convite.

Boa tarde.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras. *Fora do microfone.*) – Obrigado. (*Pausa.*)

Convido agora a Dra. Cecília Asperti, representante do Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça, Desastres e Mudanças Climáticas da Fundação Getulio Vargas Direito São Paulo, a fazer a sua exposição em até dez minutos.

A eminente professora convidada participará de forma remota.

Com a palavra, S. Exa.

A SRA. CECÍLIA ASPERTI (*Por videoconferência.*) – Olá, boa tarde. Vocês me escutam?

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Sim.

A SRA. CECÍLIA ASPERTI (*Por videoconferência.*) – Boa tarde a todos e a todas.

Saúdo a Presidência desta Comissão, na pessoa do Dr. Augusto Aras; a relatoria, na pessoa do querido colega Edilson Vitorelli; todos os membros e membras da Comissão; e todos que nos acompanham aqui presencialmente e remotamente.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Eu sou professora aqui da escola de Direito da Fundação Getulio Vargas e represento o nosso grupo de pesquisa sobre desastres e mudanças climáticas – um tema que já foi citado aqui também nas outras falas e que traz muitas questões relevantes para os processos estruturais. Mas, já para ser bem objetiva e direta, a nossa contribuição hoje traz o tema da participação direta, ou seja, da participação das pessoas interessadas, das comunidades afetadas. Esse é um ponto que já foi trazido em falas anteriores, mas eu gostaria de me deter um pouco em contribuições específicas sobre a viabilização da participação direta no processo estrutural.

Primeiro, acho importante a gente assentar a premissa da importância da participação direta no processo estrutural. A Dra. Daniela, a Profa. Daniela trouxe aqui as preocupações com a representatividade adequada, outras falas também trouxeram aspectos necessários, mas nos parece que o processo estrutural, ainda que haja uma boa atuação de legitimados extraordinários ou um controle adequado de representatividade, não prescinde, não pode dispensar a participação direta de vítimas, de interessados, daqueles que são os sujeitos do problema estrutural, isso tanto para que haja um diagnóstico adequado desse problema estrutural, mas também para que haja legitimidade das decisões e acordos firmados.

Senhores, senhoras, a gente tem visto notícias frequentes de acordos firmados, em casos complexos, que não são reconhecidos pelas comunidades de vítimas, porque elas não se sentiram representadas, não se sentem reconhecidas naquelas deliberações. Então, a necessidade de participação direta nesses processos já foi enfatizada diversas vezes. Ela não substitui, obviamente, a participação democrática nos demais espaços deliberativos, mas ela é crucial para assegurar decisões e acordos que contemplem o verdadeiro problema estrutural e que contemplem também os interesses das comunidades atingidas.

Queria centrar aqui a nossa contribuição em três vertentes sobre participação direta. A primeira delas, sobre a figura da assessoria técnica, que, se não me engano, já foi mencionada também na manhã de hoje.

Os senhores que acompanham os casos envolvendo os desastres recentes de barragem de Mariana e Brumadinho talvez já tenham ouvido falar dessa figura da





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

assessoria técnica, que é prevista na política de barragens, na Política Nacional de Barragens, e que também já tem um histórico importante na área de moradia, com as Athis (Assessorias Técnicas de Habitação de Interesse Social). São organizações independentes, que atuam de forma interdisciplinar, para viabilizar a participação direta. Como? Mediante a mobilização de grupos de pessoas atingidas, mediante a tradução de informações técnicas, de informações jurídicas. Elas permitem que haja uma articulação dos diferentes grupos, porque a gente sabe que os interessados, aqueles que são os maiores afetados em problemas estruturais, não são um bloco monolítico de interesses uníssonos ou de características uniformes. Então as assessorias técnicas permitem essa mobilização, permitem essa escuta adequada desses grupos e fazem com que os espaços de participação, que já foram muito mencionados – audiências públicas, reuniões, grupos de trabalho –, sejam eficientes e efetivos.

Então nossa primeira sugestão é que seja levada, que haja uma previsão específica, pontual, que pode inclusive fazer referência à Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens, que traz uma definição bastante clara das assessorias técnicas, para que, principalmente em casos de maior complexidade de processos estruturais, haja a possibilidade de contratação de assessorias técnicas. Lembro que elas são custeadas pelos empreendedores, pelos poluidores, em casos outros de atuação de assessoria técnica, e que aqui seriam custeadas pelos responsáveis, pelo polo passivo do processo estrutural.

Então acho que é uma contribuição que já veio, de forma tangencial, em outras falas, mas que a gente consigna aqui como uma proposta efetiva de inserção na lei.

A segunda é para discutirmos procedimentos diferenciados de participação direta. Já foi mencionado, a gente trabalha e tem bastante consciência das audiências públicas, mas na prática as audiências públicas, muitas vezes, se tornam espaços esvaziados, de uma participação pró-forma, que não tem o intuito de efetivamente consultar a população interessada e, muito menos, de proporcionar espaços deliberativos, ou seja, em que haja tomada de decisão antes, por exemplo, da estruturação de um plano de reestruturação, ou de um acordo, ou mesmo de uma decisão judicial.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Já vieram algumas sugestões nesse sentido, e a gente gostaria de enfatizá-las, mas também colocar a importância de duas coisas. Primeiro, que sejam obrigatórios os espaços de participação direta – isso já foi sugerido por outros participantes aqui da nossa audiência –, mas que também seja inserida uma disposição que contemple as variadas possibilidades e os variados objetivos desses procedimentos. Então a gente tem que contemplar audiências públicas, reuniões setoriais, consulta à população, oficinas, votações, pesquisas de percepção junto à população. Todas essas possibilidades podem ser contempladas no texto legal, de forma sucinta, colocando ainda os variados objetivos que esses procedimentos de participação direta podem contemplar, como a consulta, o acesso à informação, a possibilidade de coleta de informação por parte da população e a prestação de contas à população, principalmente na fase de implementação do plano.

E por fim, também que esses espaços possam ser deliberativos. Precisamos complexificar os procedimentos de participação direta, para que eles não sejam espaços meramente formais, porque isso é pior do que a inexistência. Se a gente tem uma audiência pública em que não há uma participação efetiva, ela legitima a tomada de decisão, ela legitima a celebração de um acordo, mas, na verdade, essa participação foi ficta, não foi uma participação substancial.

E, por fim, na terceira proposta de contribuição – junto com as assessorias técnicas –, que tem muito a ver com acesso à informação e com a necessidade de procedimentos de participação direta diferenciados, a gente traz aqui a questão da governança.

Já vimos alguns acordos. Acho que o exemplo mais conhecido é o acordo que foi feito no caso da Samarco, que estipulava estruturas de governança que foram até mesmo criticadas, pela sua excessiva complexidade, mas que nos trazem um certo aprendizado institucional sobre o fato de que planos de reestruturação – tanto decisões estruturantes quanto os planos, na sua sequência – podem e devem prever, sempre que cabível, estruturas de governança: comissões, comitês, fóruns. E que essas estruturas, obviamente, incluam as pessoas atingidas e a sociedade civil.

É preciso pensar que muito foi dito sobre participação, ao longo das falas anteriores, mas a gente não pode compreender a participação no processo estrutural como pontual. Eu discordo do entendimento de que uma audiência pública, ao longo do processo como





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

um todo, seja suficiente. Parece-me que a gente precisaria, idealmente, pensar em espaços de participação até anteriores à formulação da demanda, preferencialmente, durante essa fase que precede a decisão estruturante e, com certeza, durante a fase de implementação.

E, durante a fase de implementação do plano, é uma participação que tem que ser contínua. E, para isso, é importante que se pense, então, em quais seriam esses órgãos, nessa estrutura que poderia ser concebida – em casos mais complexos, é claro – e que viabilize a participação continuada. Então: comissões de atingidos e de vítimas; comissões que vão acompanhar...

A gente, por exemplo, tem acompanhado o caso da Lagoa da Conceição, em Santa Catarina, em que foi formado um comitê contínuo para acompanhar o plano de reestruturação que envolve a despoluição da lagoa. Então, a gente tem algumas experiências interessantes de serem pensadas, e seria muito produtivo que o PL trouxesse essa possibilidade, ou seja, a possibilidade de que tanto as decisões judiciais quanto os planos previssessem estruturas de governança.

É claro que o PL não vai esgotar o conteúdo dessas estruturas ou desses desenhos de governança...

(Soa a campainha.)

A SRA. CECÍLIA ASPERTI *(Por videoconferência.)* – ... mas algumas balizas podem ser colocadas: transparência, publicidade e o fato de que a composição de órgãos de governança para participação direta permita a formação de maioria por parte da sociedade civil e dos interessados, das vítimas que estão ali representadas. Senão, novamente, a gente tem uma governança que é puramente pró-forma – tem um participante da comunidade ou dois, mas que jamais formariam uma maioria. Isso não é uma governança verdadeira.

Então, são essas as três contribuições.

Eu termino só falando da importância de atentarmos para as vulnerabilidades nesses casos. Reitero a importância de considerar a participação direta como premissa e a compreensão de que os grupos, comunidades e populações afetadas por programas





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

estruturais não são grupos monolíticos. Então, a gente precisa pensar na sua participação, contemplando as suas diferenças, as suas características e as suas realidades.

É isso.

Muito obrigada.

Agradeço essa oportunidade novamente.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Dra. Cecília Asperti, representante do Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça, Desastres e Mudanças Climáticas da FGV, São Paulo.

Convido agora a Doutora Rita Andréa Guimarães, representante de Instituto e Câmara de Mediação Aplicada, a fazer a sua exposição em até dez minutos. *(Pausa.)*

Com a palavra S. Exa.

A SRA. RITA ANDRÉA GUIMARÃES CARVALHO PEREIRA – Boa tarde a todos.

Em primeiro lugar, gostaria de cumprimentar o Presidente Augusto Aras, na pessoa de quem cumprimento todos os presentes. Primeiro, eu queria agradecer muito a oportunidade de estar aqui, de participar da magnitude deste projeto, porque eu acho que ele, acima de tudo, fala do aperfeiçoamento da democracia no país.

A nossa intenção aqui é falar um pouquinho sobre mudanças sistêmicas que vão além da implementação de procedimentos e medidas paliativas. Pensamos em garantir o acesso efetivo à Justiça promovendo a mudança da cultura do litígio para a cultura dialógica. Entendemos, então, que essa é uma oportunidade única de reformular a maneira como concebemos e praticamos a cidadania no país.

Sabemos bem que a nossa sociedade vivencia a cultura da judicialização. Ela, hoje, é um reflexo automático, uma resposta que parece inevitável diante de qualquer conflito. Essa mentalidade contenciosa, sedimentada na nossa estrutura social e jurídica, não apenas sobrecarrega o Judiciário, mas limita a nossa capacidade de buscar soluções criativas, efetivas e humanizadas.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O que a gente quer convocar aqui é um olhar para além das leis atuais, porque nós enfrentamos uma limitação de visão. Eu entendo que o nosso olhar precisa ser ampliado para além dos tribunais e das salas de audiência. Considerando que o processo estrutural é um diálogo constante e que o consenso entre as partes interessadas é a base para melhor solucionar os problemas identificados, nossa proposta é integrar os mecanismos adequados de resolução de conflito, aqui representados pela mediação, pela conciliação e pela negociação, como componentes essenciais ao aprimoramento e à construção do processo estrutural.

Essa proposta não é uma medida técnica. Ela é, antes de tudo, uma convocação à transversalidade da consensualidade. Tivemos vários avanços com a Lei de Mediação, com alguns artigos do CPC, mas nós sabemos que, de fato, ela não foi efetivada. Sabemos muito, também, quais são os fatores que dificultam essa efetivação e esse reconhecimento: o próprio formalismo jurídico; o desconhecimento; a desinformação; a inércia institucional; a falta de incentivos adequados; a pouca articulação entre setores públicos e privados e, como é da nossa *expertise*, a fragilidade da integração entre câmaras privadas credenciadas de mediação e resolução de conflitos com o sistema público; a falta de regulamentação específica para esse agente da Justiça denominado mediador, conciliador. Isso é uma agravante que faz com que o estímulo...

Desculpa.

Isso é um agravante, que faz com que esse estímulo à mediação não aconteça e aconteça pelos diversos atores da sociedade sem que sejam efetivamente mediadores. É fundamental que a mediação – vou completar a Dra. Trícia, que falou –, os métodos consensuais precisam ser vividos e trabalhados por mediadores, por pessoas que tiveram a formação de mediadores e conciliadores. Se assim não o for, dificilmente a gente, inclusive, faz a distinção do que é conciliação para o que é mediação efetivamente.

A gente sabe que não adianta promulgar a lei. A gente precisa incentivar esses métodos adequados.

Então, a nossa proposta, em especial, é essa. Mas não podemos deixar de considerar que, para que ela funcione, é preciso que a gente faça um estímulo à mediação





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

pré-processual. Pensamos em vários incentivos fiscais para que as pessoas possam optar e resolver suas disputas fora dos tribunais. Mas eu volto a dizer: é importante para nós que haja uma regulamentação, que haja uma remuneração e que haja uma contratação de profissionais mediadores e conciliadores para atuarem dentro do processo e que não seja apenas como um conhecimento que perpassa pelos mais diversos atores do processo.

Então, nós estamos sugerindo aqui outra coisa. Nós fomos convocados como instituições formadoras de mediação, mediadores e conciliadores. E eu acho que esse elo é preciso se estabelecer de uma forma mais objetiva. É importante a gente estar aqui podendo falar disso. Nós formamos mediadores, formamos conciliadores, mas precisamos fazer uma campanha, vamos dizer, uma valorização para que este processo seja efetivamente conhecido pelos diversos atores da sociedade. Caso contrário, isso não vai funcionar como uma política.

Nós pensamos, desde as nossas ideias, que, para que um processo, um projeto funcione... Se possível, a gente gostaria, é claro, de colocar a mediação nos currículos. O processo mediação eu acho que, de verdade, é um trabalho de consensualidade, e a consensualidade é a marca registrada e básica para o processo estrutural. A gente gostaria de apresentar um programa – isso é uma ideia, nós depois podemos nos debruçar sobre isso – continuado e intersetorial, que propõe a criação de um programa que abranja os mais diversos órgãos públicos, promovendo a articulação das mais diferentes políticas públicas, de modo a garantir que as áreas como saúde, educação e segurança também se beneficiem de uma abordagem intersetorial, contribuindo para o cumprimento dos objetivos, inclusive do desenvolvimento sustentável.

Outra coisa interessante que nós entendemos é que é preciso que haja uma campanha de conscientização pública. A gente acha interessante que haja uma campanha para informar ao público de um modo geral, aquele que vai inclusive se beneficiar do processo de mediação, utilizando mídias e redes sociais, para mudar a percepção daquele que vai ser abraçado pela solução.

Nós temos uma crítica construtiva, esta é a primeira, como eu já disse, que é a mediação hoje vivenciada pelos mais diversos atores, sem que, necessariamente, eles estejam especificamente formados como construtores de diálogo, como especialistas em



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

consensualidade. Então, esse é um ponto que a gente acha muito importante. Que sejam convocados esses especialistas de diálogo para estarem na construção, para estarem na formação, para estarem no trajeto como um todo, de todo esse processo, coisa que a Dra. Trícia já falou algo a respeito.

Então, a gente propõe que algo da pedagogia da mediação seja trabalhado num processo estrutural. Se essa pedagogia da consensualidade não for trabalhada, não vai adiantar que a gente estabeleça leis, projetos, ou – desculpe – coisas assim. Porque a verdadeira essência... Eu não vou me alongar, porque a Dra. Trícia já falou muito bem sobre esse espaço de mediação e conciliação. Eu gostaria só de acrescentar que achei interessante essa pauta que você disse da contextualidade, mas eu acredito que ela faz parte da mediação. Ela faz parte, inclusive...

(Soa a campainha.)

A SRA. RITA ANDREA GUIMARÃES CARVALHO PEREIRA – ... ela é o grande diferencial entre a mediação e a conciliação; um dos grandes diferenciais.

Então, para terminar, nossa ideia é esta: que sejam, de fato, integrados os métodos adequados de resolução de conflitos; que haja, de fato, uma parceria e uma formação adequada para esses mediadores. Para fechar, eu vou citar Emmanuel Levinas, que fala que a verdadeira essência da justiça é reconhecida na responsabilidade pelo outro.

Que essa proposta seja o início de uma era em que o envolvimento, a participação e a responsabilidade sejam os verdadeiros fundamentos da nossa sociedade. Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Rita Andrea Guimarães, Representante de Instituto e Câmara de Mediação Aplicada.

Chamo agora o último convidado do segundo bloco, o Prof. Marcelo Pereira de Almeida, Representante da Associação Brasileira de Direito Processual (ABDPro), para fazer a sua exposição em até dez minutos pela via remota.

Com a palavra, S. Exa., o Dr. Marcelo Pereira.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. MARCELO PEREIRA DE ALMEIDA (*Por videoconferência.*) – Boa tarde.

Primeiramente, gostaria de cumprimentar o Dr. Augusto Aras, cumprimentar também o Dr. Edilson Vitorelli, os demais componentes desta Comissão, principalmente, e com destaque, o Prof. Roberto Campos Gouveia, que nos fez o convite para traçar algumas considerações e algumas inquietações que são comuns nesse espaço importante de debate, nesse espaço importante de diálogo. E destaco que me sinto muito honrado, primeiramente, em participar desse processo de elaboração de uma proposta para tentar encontrar caminhos que sejam mais viáveis para a regulação de um modelo processual que se desenhou a partir das necessidades que o cotidiano, que os fatos nos impõem.

Também, da mesma forma, me sinto muito honrado em estar representando a Associação Brasileira de Direito Processual, que é uma instituição de professores, uma associação de professores que discutem intensamente o processo a partir de uma premissa epistemológica, sobretudo, numa visão mais inclinada ao garantismo processual.

Então, é uma honra participar. Eu sou professor da Universidade Federal Fluminense, no programa de doutorado e na graduação; sou professor da Universidade Católica de Petrópolis; sou advogado; professor também do Unilasalle-RJ.

O processo estrutural, sobretudo, é um tema que vem sendo alvo das minhas pesquisas. Eu lidero o grupo de pesquisa Observatório das Reformas Processuais destinado a buscar soluções para questões envolvendo demandas seriais e litígios coletivos e complexos, de modo que esse é um tema que faz parte diretamente das minhas pesquisas.

Neste momento, eu estou aqui representando a Associação Brasileira de Direito Processual, e acho importante marcar algumas considerações da Associação a respeito do tema.

Primeiro que a associação parte, a maioria dos seus membros, da premissa de que o processo é uma instituição de garantia, que jurisdição é poder e o processo é uma instituição de garantia. A partir dessa premissa, a associação apresenta algumas preocupações com esse denominado modelo estrutural de processo. Ela não





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

desconsidera a existência do processo estrutural, mas tem um olhar epistemológico um pouco diferente de muitas posições que aqui foram colocadas.

É importante deixar isso muito claro, porque esse é um espaço plural de debates e todos que estão aqui presentes, nesta Comissão, estão com o mesmo objetivo de tentar encontrar pontos que possam ser pontos mais seguros para que se permita uma acomodação dessa temática que é tão complexa, e que é exatamente voltada a solucionar litígios que são dos mais complexos.

Então, a primeira questão é esta: partir da premissa de que o processo é instituição de garantia. Essa é a leitura que a Associação Brasileira de Direito Processual faz. Eu, particularmente, nas minhas pesquisas, venho investigando essa questão.

O primeiro ponto de destaque – e depois obviamente nós vamos apresentar as considerações por escrito, para que a Comissão possa considerar a viabilidade de inserir, de incorporar na proposta preliminar – é que nós temos a necessidade, isso já foi destacado por outros expositores aqui nas suas comunicações anteriores, de definir exatamente o que seria o litígio complexo, o litígio estrutural, as suas principais dimensões.

É claro que o dinamismo da sociedade e os problemas são postos no cotidiano, mas precisamos de um mínimo de regulação a respeito dos contornos do que seria litígio complexo, litígio estrutural, que, nós sabemos, o Supremo Tribunal Federal ensaiou no tema 698, mas ainda, obviamente, ficamos com uma disposição muito genérica a respeito.

Então, esse é o primeiro ponto, que parece já ter sido objeto de uma certa tendência de consensualidade a respeito: definir aquilo que seria considerado litígio estrutural.

Bem, preocupa-me – e preocupa muito a associação – que embora esses litígios complexos não sejam direcionados, como nós sabemos, apenas à efetivação e controle de políticas públicas, no Brasil – as pesquisas mostram isso, os números mostram isso –, um dos principais problemas, dos mais sensíveis já apontados aqui por vários atores que me antecederam, é exatamente a questão que envolve a efetivação e o controle de políticas públicas, com problemas de escolhas políticas, a intervenção jurisdicional nesse





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

campo, o problema da escassez dos recursos, o problema da alocação desses recursos. Então, esse parece ser algo que é muito sensível e que precisa de uma acomodação, porque nós sabemos que a partir do momento que o Poder Judiciário passa a ser esse espaço para discutir e buscar a efetivação desses direitos, que são direitos fundamentais – e a Constituição dá esse comando –, precisamos encontrar algumas balizas que deem um pouco mais de segurança para isso. Então, essa é uma das preocupações da associação, definir esses contornos, sobretudo no campo do processo mesmo, já que parte da premissa de que o processo é uma instituição de garantia. Então, as colocações que nós estamos fazendo são obviamente a título de contribuição, as críticas que são feitas são a título de contribuição, é claro, nesse rico espaço plural, e ter a oportunidade de discutir e de contribuir para esse debate é algo que realmente nos honra muito.

E, em nível do processo propriamente, o Prof. Edilson Vitorelli destacou na sua fala que encerrou o primeiro bloco que o rito já existe, que é o rito da ação civil pública. Porém, nós sabemos que a ação civil pública, a legislação, apesar das mudanças que já aconteceram, foi forjada num momento em que a preocupação, o centro de gravitação era o dano e a potencialidade do dano, nós sabemos disso, e que o Código de Processo Civil faz as integrações. E o Código de Processo Civil, nessa integração necessária para que se permita a construção de um rito, prevê disposições de contenção, como a observância da congruência lá no 141 e no 492; a observância da estabilização objetiva, no 329, e isso, no campo pragmático do processo estrutural, vem sendo flexibilizado, sem contar com as flexibilizações procedimentais, que, é bem verdade, diante da complexidade do litígio posto, diante da complexidade do objeto posto, muitas vezes, há a necessidade dessa flexibilização, mas essa flexibilização deve contar com um amplo debate; se for o caso, um contraditório muito valorizado, ou seja...

(Soa a campainha.)

O SR. MARCELO PEREIRA DE ALMEIDA – ... o legislador deu respostas para a contenção e essas respostas estão no CPC. A flexibilização procedimental, que é prevista no CPC, é ilimitada lá no art. 139, inciso VI, como nós sabemos. A flexibilização da congruência não está definida claramente, e a flexibilização da estabilização também não está definida – e parece que o legislador deu essa resposta.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então nós precisamos, parece-me – e esse é um posicionamento que eu posso afirmar que é um posicionamento também da Associação Brasileira de Direito Processual –, definir regras um pouco mais claras a respeito disso, exatamente para que a gente possa fazer esse contraponto importante de se regular um modelo processual – e este é o esforço que todos nós estamos fazendo aqui nesta Comissão...

(Soa a campainha.)

... elaborar uma proposta que possa trazer um pouco mais desse equilíbrio. E para isso, parece-me... Um posicionamento que eu tenho, de forma mais particular, e uma preocupação nas minhas pesquisas, que eu venho desenvolvendo no âmbito dos programas, é a necessária interação. E isso muito se alinha com o posicionamento do Prof. Edilson Vitorelli, ou seja, nesse campo processual, a valoração do contraditório é importante. Mas, sob o ponto de vista dessa participação, é fundamental que se dê oportunidade para a sociedade civil organizada se colocar como legitimada, se colocar como ator importante na tomada dessas decisões, para que esse processo – já estou concluindo – realmente possa se legitimar em perspectiva democrática.

Então, eu queria agradecer mais uma vez a oportunidade, a honra de fazer parte deste momento tão importante que é o de regular ou o de se tentar buscar alguns consensos para se organizar esse modelo que vem sendo denominado de modelo estrutural de processo. Agradeço mais uma vez a oportunidade.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Marcelo Pereira de Almeida, representante da Associação Brasileira de Direito Processual (ABDPro).

A participação, nas audiências públicas, está concluída neste instante. Passo a palavra agora aos srs. membros, pela ordem de inscrição, a começar da Profa. Juliana Cordeiro.

A SRA. JULIANA CORDEIRO DE FARIA – Exmo. Sr. Presidente da Comissão, Augusto Aras, na pessoa de quem eu cumprimento todos os aqui presentes. Cumprimento também o meu querido colega e Relator desta Comissão, Prof. Edilson Vitorelli. Eu também gostaria aqui de fazer um registro e cumprimentar a Secretaria da Comissão, que tão bem vem





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

conduzindo aqui os nossos trabalhos, permitindo que a nossa audiência pública fluísse com toda a riqueza que nós esperávamos alcançar como resultado final.

Então, Sr. Presidente, eu não vou ocupar aqui muito do tempo, até porque muito já foi dito. Eu acho que o objetivo aqui...

Eu deixei para falar apenas no final para registrar que esta foi uma audiência pública bastante rica, em que nós tivemos pluralidade de ideias, colaborações tanto teóricas quanto práticas.

Agora, o nosso desafio, na verdade, é digerir todas essas contribuições que foram trazidas, para que elas possam ser materializadas no melhor projeto que a nossa sociedade possa ter.

O processo estrutural é, sim, hoje, uma realidade da nossa sociedade.

Nós vamos ter que o direito, a produção; o fenômeno do direito nasce dos fatos, nasce da vida, e, depois, ele vem à regulação.

Eu acho que, hoje, nós podemos fazer uma regulação e dar ao nosso país um processo, um modelo de processo estrutural com identidade própria, que respeite garantias constitucionais, que respeite e que consolide, cada vez mais, a nossa democracia, a partir de uma ideia de diálogos interinstitucionais...

(Soa a campanha.)

A SRA. JULIANA CORDEIRO DE FARIA – ... que foram aqui tão bem-trazidos e com a introdução de um novo modelo de decidir, que é através das sentenças dialógicas.

Sr. Presidente, caro Relator, a audiência pública cumpriu bem o seu papel de dar uma resposta à pergunta que foi formulada.

Nós temos aqui também um endereçamento e uma leitura de que aquela proposta inicial que foi feita pelo Relator, no início dos nossos trabalhos, está em sintonia com os anseios de todos aqueles que participaram da audiência pública.

Eu acho que a Comissão encerra esta audiência pública com um sinal de que nós estamos no bom caminho.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, muito obrigada por estes dois dias de grande aprendizado, com todos aqueles que participaram.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Profa. Juliana Cordeiro.

Eu registro, para todos os membros da Comissão, especialmente para a V. Exa., que, no início da sua fala, eu passei uma mensagem ao Presidente Rodrigo Pacheco, dando conta do sucesso desta primeira fase dos nossos trabalhos e da audiência pública.

Fico muito satisfeito pela sua manifestação de V. Exa., porque vem a corroborar exatamente o nosso pensamento, daqui da mesa, acerca da grandeza desta participação democrática, republicana e de abertura de manifestação de todos os pensamentos existentes em derredor do tema a ser elaborado, o anteprojeto.

Obrigado, Professora.

Passo a palavra, agora, à segunda inscrita, Desembargadora colega Lilian Maciel.

O SR. LILIAN MACIEL – Obrigada, Presidente.

Cumprimento V. Exa., o nosso Relator, o colega Desembargador Edilson Vitorelli e toda a equipei que nos apoiou, todos os participantes desta audiência pública, que realmente foi algo extremamente profícuo.

E como é bom ouvir, porque é essa escuta ativa que possibilita que venham, então, as nossas ideias.

O primeiro ponto que eu gostaria de trazer à tona para a nossa reflexão é relembrar o que é a ideia de um processo justo.

O processo justo perpassa por um tripé de que ele seja adequado, efetivo e célebre. Nós não devemos nos distanciar, nas nossas propostas, da busca exatamente dessa adequação do procedimento, de modo que seja efetivo e célere e resulte num processo justo para quem? Para a nossa sociedade.

Então, numa primeira parte do nosso projeto, vislumbro como imprescindível, realmente, esse viés principiológico e digo o porquê. Como magistrada, quase fiz parte do





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

ministério, mas especificamente como magistrada, também atuando em Fazendas Públicas, vejo que essa visão solipsista e individualista de nós, magistrados, tem que encerrar, e o processo estrutural é a grande seara, o grande campo, onde podemos ter um tipo de atuação diferenciada da que temos até então.

Imiscuir em políticas públicas, confesso que não é uma situação confortável. E termos essa possibilidade de um espaço democrático dentro de um processo estrutural é de grande valia para o Poder Judiciário...

(Soa a campanha.)

O SR. LILIAN MACIEL – ... e entendo que vai propiciar a legitimidade de atuação do Poder Judiciário perante o Executivo e perante o Legislativo.

Então, essa tônica, acho importantíssima e imprescindível no projeto de lei.

E uma segunda etapa, realmente procedimental, com um grande fortalecimento da consensualidade, porque, volto a dizer, nesse espaço democrático é que conseguiremos, enquanto Poder Judiciário, essa legitimidade. E, à medida que nós fortalecemos essa decisão que vai ser construída de uma forma coletiva, entendo que teremos um bom êxito e a efetividade e o alcance desse processo estrutural.

Com isso, chamando atenção, porque o Presidente Aras falou até de jurisdição voluntária, pensei aqui: e o processo de inventário, que não é muito afeto aqui à seara da Justiça Federal, mas é um processo eminentemente administrativo? Por que nós não podemos pensar algo semelhante para o nosso processo estrutural?

Então, vêm essas ideias, que depois nós formularemos, ilustre Presidente, mas só para trazer a tônica dessa importância, tanto do viés substancialista, principiológico, para darmos essa feição de que não estamos mais solipsistas, e que somos um espaço também democrático dentro do Judiciário, e também da questão procedimental.

Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Desembargadora Lilian Maciel.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

Lembrei agora também do processo eleitoral, cuja primeira e mais importante fase, que é a da estrutura e organização do Colégio Eleitoral, é praticamente 65%, 70% de toda a atuação da Justiça Eleitoral e administrativa.

Passo a palavra ao terceiro inscrito, que é o Professor José Bernardo.

Com a palavra.

O SR. JOSÉ BERNARDO DE ASSIS JÚNIOR (Para expor.) – Exmo. Sr. Presidente desta tão importante Comissão, não posso deixar de registrar aqui, tal como minha colega de Comissão, Professora Juliana, o absoluto sucesso dos trabalhos.

Queria parabenizar V. Exa. pela forma democrática da eleição dos convidados e pela condução dos trabalhos. Acho que isso demonstra bem um pouco desse pluralismo, a que tanto fazemos referência aqui hoje, mas que é a melhor forma, não há dúvida, de se construir um projeto de lei de tamanha importância e que tanta aplicação já tem na realidade brasileira.

Também parabenizo o nosso Relator, que, quase como um desabafo, se me permite assim mencionar, na intervenção anterior, registrou um pouco do pensamento de todos os integrantes desta Comissão sobre a importância e a realidade do processo estrutural e de que nada mais justo, nada melhor de que isso seja feito no ambiente do Parlamento brasileiro. Talvez seja sintomático de que estejamos aqui, na Casa, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, porque talvez o processo estrutural seja justamente a forma como os direitos fundamentais, previstos na Constituição, possam, muitas vezes, se valer da Justiça, do Poder Judiciário para serem materializados enquanto instrumentos e formas efetivas do exercício da cidadania.

Acho que essa é a melhor explicação e a melhor manifestação...

(Soa a campainha.)

O SR. JOSÉ BERNARDO DE ASSIS JÚNIOR – ... em relação a esse projeto.

Digo mais: não vamos nos esquecer – e isso tenho certeza de que todos os interlocutores têm em mente – de que esse projeto, que será apresentado pela Comissão, será submetido ao devido processo legislativo; ou seja, quando então todos os efetivos e





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

diretos representantes populares poderão aí, sim, fazer as mais diversas sugestões, as mais diversas emendas e as mais diversas proposições de alteração e de manutenção, para que, efetivamente, o povo brasileiro possa ter a melhor regulamentação sobre o processo estrutural.

Presidente, já ciente do adiantado da hora, eu só não poderia deixar de fazer referência a uma frase, que ontem V. Exa. tão bem mencionou, trazida aqui pelo Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, que, nesse contexto de catástrofe ambiental, trouxe a importância do processo estrutural também para essas tragédias naturais que, cada vez mais, se tornarão presentes e se farão presentes no nosso país. Quando ele disse que o processo estrutural não é do Poder Judiciário, o processo estrutural é de todos nós, aí eu complemento: o processo é de todos nós, enquanto sociedade, enquanto vítimas, vítimas, inclusive, do sistema prisional, como na ADPF 347, em que as vítimas daquele processo são os presos, são aquelas pessoas que se sujeitam ao estado de coisas inconstitucional do caótico sistema penitenciário nacional.

Se o processo estrutural é de todos nós, é importante também lembrar, até a partir dos administradores públicos que foram ouvidos aqui, nesta audiência pública, que ele também é do administrador público; ou seja, processo não é burocracia, processo é garantia, processo é forma, forma é garantia, e garantia, inclusive, ao administrador público que poderá obviamente, mais do que nunca, ter critérios claros, objetivos e precisos para a sua atuação.

É isso, Sr. Presidente.

Muito obrigado.

Parabéns a todos os integrantes!

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Muito obrigado, Prof. José Bernardo.

Passo a palavra agora ao Prof. Roberto Gouveia Filho, último inscrito nos trabalhos de hoje.

O SR. ROBERTO P. CAMPOS GOUVEIA FILHO – Muito boa tarde, Sr. Presidente, Sr. Relator, Sra. Secretária, demais membros aqui presentes.





SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Primeiramente, gostaria de parabenizar o senhor, em nome de todo mundo, pelo pleno êxito desta audiência pública. Conseguimos, aqui, trazer instituições das mais variadas, tanto públicas, quanto da sociedade civil organizada, sem falar de ontem, em que pessoas, propriamente ditas, falaram na condição de especialistas do assunto.

Só para pontuar uma questão aqui, que tem a ver com o que já falei ontem acerca do aspecto procedimental, eu acho que a contribuição que a Dra. Trícia aqui trouxe foi muito importante. Essa ideia de contextualização. Confesso que eu não a conhecia, mas tem tudo a ver com aquilo que eu penso. Eu acho que deve vir, como eu disse, um juízo de admissibilidade profundo, logo de início, que abra para essa fase de contextualização, que culmine, enfim, em uma audiência ou algumas audiências, para que aí, sim, venha propriamente a decisão certificatória, e que essa decisão seja plenamente aberta à esfera recursal e que encerre o ponto aí e passe, a partir disso, à fase, propriamente, mais de implementação.

Era tudo isso o que eu tinha a dizer.

Muito obrigado.

Muito boa tarde a todos.

O SR. PRESIDENTE (Augusto Aras) – Obrigado, Prof. Roberto Gouveia Filho.

No encerramento dos nossos trabalhos, eu coloco em votação as atas da terceira, quarta e quinta reuniões, solicitando a dispensa das leituras.

Os senhores e as senhoras que as aprovam permaneçam como se encontram.
(Pausa.)

Declaro-as aprovadas, e serão publicadas no *Diário do Senado Federal*.

Não havendo nada mais a tratar, agradeço a presença de todos e, antes do encerramento, convido-os a usar as ferramentas postas à disposição, não somente o Teams do Senado, mas agora, também, com algumas cautelas, o sistema do WhatsApp, para que, independentemente do cumprimento do calendário que nós temos a cumprir na Comissão, até o dia 12 de dezembro, todos os integrantes membros da Comissão possam



**SENADO FEDERAL**

Secretaria-Geral da Mesa

trocar ideias, debater com o Relator, com a Presidência, com a organização e entre si, sem maiores preocupações, a não ser a busca da melhor síntese possível, para que consigamos elaborar um anteprojeto que venha, quiçá, a ser aprovado, na sua maior parte ou todo o seu conteúdo, pelo Congresso Nacional.

Então, com isso, declaro encerrada a presente reunião, agradecendo pessoal e institucionalmente a todos pela participação efetiva, presencial e remotamente pelo sistema.

Ao colega, à Dra. Renata, em especial, aqui ao nosso lado com o Henrique, com o Leandro, enfim, a todos os colegas da organização também, o nosso agradecimento.

Uma boa tarde a todos.

(Iniciada às 10 horas e 09 minutos, a reunião é encerrada às 13 horas e 51 minutos.)



Fale com o Senado
0800 61 2211

 /senadofederal
 @senadofederal

Secretaria-Geral da Mesa
Secretaria de Atas e Diários

**SENADO
FEDERAL**

