



CIDADE E PROCESSOS ESTRUTURAIS: REFLEXÕES A PARTIR DA TRAGÉDIA SOCIOAMBIENTAL DE PETRÓPOLIS - 2022

City and structural processes: reflections on the socio-environmental tragedy of Petrópolis - 2022

Kleber Paulo Leal Filpo¹

UERJ

E-mail: klever.filpo@yahoo.com.br

Marcelo Pereira de Almeida²

UERJ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7168-097X>

E-mail: mpalmeida04@yahoo.com.br

Vinícius Santos Amaral³

UERJ

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0304-2863>

E-mail: dr.viniciusamaral.advogado@gmail.com

Flávio Mirza⁴

UERJ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7309-4285>

E-mail: flaviomirza@gmail.com

Trabalho enviado em 13 de março de 2025 e aceito em 13 de março de 2025



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

¹ Pós-Doutor pelo IMS/UERJ. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho. Jovem Cientista do Nosso Estado - FAPERJ. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Petrópolis e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Advogado. E-mail: klever.filpo@yahoo.com.br - Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1619725989694017>

² Pós-Doutor em Direito Processual pela UERJ. Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Burgos (Espanha). Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFF. Professor do PPGDIN/UFF, do PPGD/UCP e da Unilasalle/RJ. Advogado. E-mail: mpalmeida04@yahoo.com.br – Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0245213114864531>.

³ Mestrado em Direitos Humanos pela Universidade Católica de Petrópolis. Pós-graduado em Direito Imobiliário e Negocial pela EBRADI. Pós-graduado em Advocacia Cível pela FMP. Bolsista de Mestrado - FAPERJ. Advogado. E-mail: dr.viniciusamaral.advogado@gmail.com - Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8106690636834583>.

⁴ Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos, pela Universidade de Coimbra. Professor Associado da UERJ, na graduação e na pós-graduação (*stricto sensu*), e da UCP, na graduação e pós-graduação (*stricto sensu*). Membro do IBDP. Advogado.



RESUMO

O texto busca realizar uma reflexão sobre a modalidade processual denominada “processo estrutural”, abordando sua origem e características e a sua possível incidência no Município de Petrópolis por meio de ações coletivas que foram ajuizadas no Município em decorrência dos danos causados pelas chuvas do verão de 2022, que se tornou conhecida como a maior catástrofe socioambiental da cidade, e uma das maiores do país. O objetivo da pesquisa é compreender se as ações civis públicas ajuizadas na esteira da tragédia podem ser entendidas como processos estruturais, examinando seu conceito e características. Metodologicamente trata-se de uma pesquisa exploratória realizada por meio de revisão bibliográfica associada à análise de documentos, sobretudo os autos das ações civis públicas em foco. A pesquisa conta com recursos da FAPERJ⁵.

Palavras-chave: Cidade; Tragédias climáticas; Processos Estruturais; Decisão Judicial; Estudo de Caso

ABSTRACT

The text seeks to reflect on the procedural modality called “structural process”, addressing its origin and characteristics and its possible incidence in the Municipality of Petropolis through class actions that were filed in the Municipality as a result of the damage caused by the rains in the summer of 2022, which became known as the city's biggest socio-environmental catastrophe, and one of the biggest in the country. The aim of the research is to understand whether the public civil actions filed in the wake of the tragedy can be understood as structural processes, examining their concept and characteristics. Methodologically, this is an exploratory study conducted by means of a bibliographical review associated with the analysis of documents, especially the records of the public civil actions in question. The research was funded by FAPERJ.

Keywords: City; Climate Tragedies; Structural Processes; Judicial Decision; Case Study

1. INTRODUÇÃO

O agravamento da crise climática tem gerado uma série de impactos profundos em diversas regiões do mundo, evidenciando, dentre outras, a estreita relação entre as mudanças ambientais e suas consequências socioeconômicas. Daí porque se refere, este *paper*, a uma tragédia socioambiental, que atinge sobretudo os mais vulneráveis. A intensificação de eventos climáticos extremos, como tempestades, inundações e secas prolongadas, resulta em tragédias que afetam milhões de pessoas em todo o mundo. Esses eventos, antes considerados excepcionais, vêm se tornando cada vez mais

⁵ Bolsa de Bancada para Projetos (BBP) resultante do edital FAPERJ nr. 19/2022 - Jovem Cientista do Nosso Estado – FAPERJ, tendo como proponente Klever Paulo Leal Filpo; e Edital FAPERJ nr. 16/2022 - Programa de Apoio Emergencial aos estudantes de Graduação e Pós-graduação em Instituições de ensino superior do município de Petrópolis que sofreram as consequências das enchentes, tendo como proponente Marcelo Pereira de Almeida e bolsista Vinicius Santos Amaral.



frequentes, provocando uma pressão crescente sobre as estruturas sociais e ambientais das nações, especialmente em países em desenvolvimento, onde a infraestrutura para lidar com tais desastres é limitada.

As tragédias socioambientais que decorrem dessas mudanças não se restringem aos danos materiais, mas envolvem a perda de vidas, a desintegração de comunidades e o aumento das desigualdades sociais. As áreas urbanas mal planejadas, expostas a riscos climáticos e com deficiências no gerenciamento de resíduos e controle de enchentes, tornam-se focos de desastres iminentes. Exemplo disso é a cidade de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro. Esses desafios exigem ações rápidas e efetivas dos gestores públicos, que precisam adotar políticas preventivas e de mitigação adequadas para proteger a sociedade, oportunizando a criação de cidades resilientes, expressão de larga utilização na atualidade, para significar, segundo Gantus-Oliveira (2023), “as capacidades de resposta e adaptabilidade em comunidades locais ou mesmo em sistemas inteiros, seja na recuperação de desastres passados, seja na prevenção de desastres futuros”.

Nem sempre, contudo, isso ocorre. Frequentemente esses gestores são acusados de omissões no tocante aos investimentos que seriam necessários para tornar as cidades mais preparadas para os grandes desastres que, em um meio ambiente em constante e rápida transformação, parecem ser apenas uma questão de tempo.

Na história recente do Brasil, mais especificamente no ano de 2022, a tragédia socioambiental ocorrida em Petrópolis acaba merecendo destaque. As fortes chuvas que atingiram a cidade nos meses de fevereiro e março daquele ano desencadearam um conjunto de terríveis fatores, deslizamentos de terra, queda de barreiras, queda de casas e enchentes que inundaram todo o centro histórico. Contudo, as perdas materiais podem ser consideradas filigranas, se comparadas às vidas perdidas na tragédia. Conforme noticiado pelo National Geographic Brasil (NINNO, 2022), mais de 200 pessoas faleceram naquela oportunidade. Ela se tornou conhecida como a maior catástrofe socioambiental da cidade, e uma das maiores na história do país.

Do ponto de vista jurídico-processual, o contexto trouxe a lume o fenômeno da judicialização da tragédia, expressão aqui utilizada para significar que, diante de uma cidade perplexa e paralisada, muitas soluções passaram a ser buscadas no Poder Judiciário, sobretudo por meio de ações de índole coletiva. Mattedi e Thomaz Junior (2020) preferem a expressão “gestão jurídica dos desastres”. Eles consideram que, com o agravamento do risco de desastres ambientais, verifica-se a formulação e implementação de uma agenda global de gestão dos desastres. Mas os aspectos jurídicos não são considerados e a aplicação de instrumentos jurídicos – desde a identificação jurídica do problema até o estabelecimento de uma jurisprudência relativa à reparação dos danos, por exemplo – ainda são ignorados. Nesse contexto, o



presente trabalho busca realizar uma reflexão sobre a modalidade processual denominada “processo estrutural”, examinando sua origem e características, até a sua possível incidência no Município de Petrópolis por meio de ações coletivas ajuizadas em decorrência daquelas chuvas. A pretensão é contribuir para pensar o aspecto jurídico dos desastres ambientais nas cidades.

Na esteira da tragédia, a 1ª Promotoria de Tutela Coletiva de Petrópolis, núcleo do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, promoveu a distribuição de mais de vinte ações civis públicas (ACPs) em face do Município de Petrópolis e do Estado do Rio de Janeiro para obter a condenação desses entes públicos da administração direta a tomarem providências de reestruturação do município no pós-tragédia, bem como, de forma preventiva, para evitar novos desastres. Igualmente, foram ajuizadas centenas de ações individuais pelos atingidos, com objetivo de se garantir o recebimento do benefício eventual denominado “aluguel social”, em favor das pessoas que perderam suas casas em desabamentos ou ainda em benefício de quem teve sua casa interditada pela Defesa Civil, dentre outras demandas.

No que toca às ACPs, de que este artigo se ocupa, estas possuem variados objetos, compreendendo desde o pedido de condenação do município à confecção de um plano de reestruturação de áreas atingidas, até a demolição de imóveis em estado de risco, reparação de danos, fornecimento de serviços essenciais como água e luz e outros correlatos.

Embora já decorridos dois anos entre a propositura das ações mencionadas e a elaboração deste artigo, nenhuma dessas ações foi até agora sentenciada. Como será demonstrado neste artigo trata-se de processos complexos, e não de demandas de rápida resolução. Ao monitoramos tais processos percebemos determinadas nuances que parecem diferenciar aquelas ações de outras de natureza coletiva em trâmite, até mesmo no Município. Tal análise tem em conta a doutrina processualista que vem se erguendo ao redor do tema, no Brasil, nos últimos anos.

Neste artigo buscamos compreender se as ações que tramitam em Petrópolis em resposta à catástrofe apresentam características de processos estruturais. Para isso foram analisados os autos das Ações Civis Públicas, sobretudo aquela que tramita sob o número 0806473-66.2022.8.19.0042, na 4ª Vara Cível do Município de Petrópolis. A escolha desse processo que será objeto de análise deu-se por conta das repercussões que as decisões nele proferidas tiveram no Município de Petrópolis e no Estado do Rio de Janeiro. Tal processo possui semelhança com outras vinte e cinco ações coletivas, com a mesma identidade de partes, mesmo juízo, mesma causa de pedir e até mesmo, com pedidos semelhantes, só se diferenciando das demais em relação ao local em que devem ser praticadas as obras e realizadas as demais diligências e intervenções requeridas pelo *Parquet*, todas elas em resposta à tragédia ou buscando prevenir novos desastres.

Para se chegar à conclusão se o processo analisado pode ser considerado um processo estrutural ou se ele pode vir a se tornar um processo estrutural, é essencial abordarmos a origem e os principais conceitos e características do estruturalismo, o que será feito no item seguinte. Após, faremos a análise dos autos e o levantamento de dados quantitativos das outras ações, após, apresentaremos algumas conclusões.

2. NOTAS SOBRE AS ORIGENS DO PROCESSO ESTRUTURAL

O que hoje denominamos de processo estrutural costuma ter a sua origem apontada pelos autores brasileiros pesquisados (e que serão retomados a seguir, neste item) na Cidade de Topeka, Estado do Kansas, nos Estados Unidos da América entre os anos de 1950 e 1970. O marco histórico recorrentemente apontado por esses autores teria sido uma decisão estrutural da Suprema Corte Americana. Esta, visando garantir Direitos Fundamentais, modificou toda a rede de ensino daquele Estado para torná-la mais inclusiva no sentido de admitir que estudantes negros estudassem em escolas outrora destinadas apenas a pessoas brancas.

Essa decisão deu-se em um contexto de superação ou, ao menos, de enfrentamento ao racismo estrutural, ainda latente na Região Sul daquele país, na época, fruto da cultura escravocrata do Estado do Kansas. Sobre o tema, Gaio Júnior (2024) explica que, no século XX, os Estados Unidos da América, em especial o Sul do país, vivia uma economia bastante ligada à questão escravocrata. Embora já existisse legislação abolindo a escravidão, a cultura escravagista colocava os afro-americanos separados dos brancos naquele estado, sendo uma posição chancelada pela Suprema Corte Americana (GAIO JUNIOR, 2024, p.263).

Na época, existia uma separação de negros e brancos, mais conhecida como segregação racial, que foi edificada pelo precedente *Plessy vs Ferguson*, cujo julgamento posteriormente sedimentou a cultura do *separate but equal* (iguais, mas separados). Naquela perspectiva, hoje em tese ultrapassada, predominava a ideia de que, embora iguais, brancos e negros deveriam utilizar espaços diferentes, surgindo assim as escolas, transporte público e comércio diferenciados para pessoas de pele clara ou de pele escura.

Ocorreu que, em 1954, a Associação Nacional de Defesa de Pessoas Negras (*National Association for the advancement of colored people*) promoveu a propositura da ação que ficou conhecida como *Brown vs Board of Education of Topeka* (ALMEIDA; PINTO, 2022, p.579; GAIO JUNIOR, 2024, p. 263), que buscava reconhecer junto ao Poder Judiciário o direito da estudante negra Linda Brown de se matricular em uma escola privativa de crianças brancas.



Ao final da ação, com base na 14ª Emenda da Constituição Americana, a Suprema Corte dos Estados Unidos, garantindo o direito à igualdade, reconheceu a procedência do pedido. No entanto, o *Chief Justice Warren* adotou a posição de que a decisão deveria expressar um consenso na Corte, porque caso houvesse um voto de divergência a decisão que se buscava implementar poderia ser enfraquecida pela divergência (VITORELLI, 2023, p.86). O custo deste consenso foi uma decisão superficial que, embora reconhecesse o direito de Linda Brown, não dizia como tal direito deveria ser efetivado no plano concreto, deixando a cargo dos juízes de primeiro grau a implementação dessas decisões estruturais no âmbito escolar, conforme se percebe da própria afirmação da Corte:

Porque essas são ações coletivas e por causa da ampla aplicabilidade dessa decisão, e em razão da grande variedade de condições locais, a formulação de ordens nesses casos apresenta problemas de considerável complexidade. [...] De modo que nós tenhamos a total assistência das partes para formular essas ordens, os casos serão devolvidos aos juízes e as partes são convidadas a apresentar novos argumentos (*Brown v. Board of Education of Topeka, 1954, apud Vitorelli, 2023, p. 86*).

Um ano após a decisão proferida, a Suprema Corte, a pedido de várias escolas que encontraram dificuldade na implementação da política de não segregação, foi chamada a analisar o case denominado como *Brown II*. O julgamento do caso assegurou que a implementação da decisão que colocou fim a segregação racial nas escolas deveria ser feita de forma gradual (GAIO JUNIOR, 2024, p.264). No entanto, devemos ressaltar, conforme explicado por Marco Félix Jobim e Marcelo Hugo da Rocha (2024), que o caso Brown só foi possível porque já existia na oportunidade um movimento de mudança cultural que possibilitou a superação da segregação.

Essa mudança de concepção na Suprema Corte deu-se em função aos novos ventos culturais da sociedade estadunidense, a qual, preparada para um novo contexto social étnico, tinha o clima político a seu favor, conforme lembra Eduardo Appio (JOBIM; ROCHA, 2024, p. 1025).

Outro fator de extrema importância para se emplacar o caso Brown e a luta contra o racismo americano foi a atuação da *National Association of the advancement of the colored people* (NAACP), que como lembrado por Vitorelli (2023), valeu-se estrategicamente deste caso. Segundo o autor, tratava-se de um movimento nacional orquestrado contra a segregação racial, não apenas em escolas, mas em todos os ambientes. Os autores da ação foram recrutados para esta função, a estratégia e as teses que seriam alegadas foram longamente discutidas, inclusive o fato de se atacar a segregação nas escolas, onde havia crianças, não em outros segmentos em que também ocorria. Até mesmo a escolha de Oliver Brown para nomear a ação foi debatida (VITORELLI, 2023, p.98-99), dentre outros motivos para angariar apoio popular à causa, em grau tal que não poderia ser ignorada pelos julgadores.

Além desse, outro caso que teve grande repercussão foi o chamado caso *Holt vs. Sarver*, que buscava a declaração da inconstitucionalidade de todo o sistema prisional do Estado do Arkansas e o reconhecimento de direitos e garantias à população carcerária. A partir dessas situações pontuais, ou seja, dos *cases* acima mencionados e outros do mesmo jaez, passou-se a designar como decisão judicial estrutural aquela que buscasse implementar uma reforma estrutural em um determinado ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020).

3. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS ESTRUTURAIIS

Para compreender se as ações ajuizadas na esteira da tragédia petropolitana podem ser entendidas como processos estruturais, passaremos ao estudo do conceito e características desses processos, da forma como vêm sendo apresentados pela doutrina.

3.1. CONCEITO DE PROCESSO ESTRUTURAL

No ordenamento jurídico brasileiro não existe, até o momento, uma norma cogente que regularize e defina o que vem a ser um processo estrutural. A doutrina, capitaneada principalmente pelos estudiosos do Direito Processual Civil, dentre eles os autores mencionados a seguir neste artigo, tem se encarregado de conceituar e traçar as linhas mestras para estudo e manejo prático dos chamados processos estruturais,

Retomando autores brasileiros que se debruçam sobre a temática, em grande parte as definições de processo estrutural se assemelham ou até mesmo se complementam. Vitorelli (2021) alerta que frequentemente as expressões processo estrutural e processo coletivo são confundidas. O autor explica que, embora sejam conceitos próximos, faz-se necessário estabelecer diferenças entre eles, a fim de consolidar as concepções e permitir que esses instrumentos sejam utilizados com melhor proveito prático.

Para esse autor (VITORELI, 2021), a diferença começa a ser estabelecer a partir da natureza do litígio ou disputa que dá origem à ação. Litígio coletivo é, para ele, o conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, não existindo relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais. Já o processo coletivo – prossegue o autor – é a técnica processual colocada à disposição da sociedade pelo ordenamento jurídico, em determinados países, para permitir a tutela jurisdicional dos direitos afetados pelos litígios coletivos.



Contudo, dentro da categoria dos litígios coletivos pode ser encontrada uma subespécie, denominada pelos processualistas, dentre eles Vitoreli (2021), de litígios estruturais, aos quais corresponderão os processos estruturais. Nas palavras desse autor:

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro. Alguns qualificativos devem ser agregados a esse conceito. É mais comum que os litígios estruturais envolvam estruturas públicas, porque estas afetam a vida de um número considerável de pessoas e seu funcionamento não pode ser simplesmente eliminado, como ocorre com uma estrutura privada, submetida à lógica de mercado. Todavia, litígios estruturais podem visar à mudança de comportamento de estruturas privadas de interesse público, como aquelas que operam uma função complementar ou associada à função estatal. É o caso dos prestadores de serviços públicos ou de utilidade pública (VITORELI, 2021).

Em linhas gerais, essa concepção corresponde à adotada por outros autores considerados na pesquisa. Porém, parece haver uma importante distinção, principalmente quando se parte da definição dada por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020). Estes autores preferem, em vez de “litígio” (VITORELI, 2021), usar a expressão “problema” estrutural, que também diferenciam da noção de processo estrutural. Um está relacionado ao outro, porque “um processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural” (*op. cit.*, 2020, p. 107). É uma visão diferente daquela apresentada por Vitorelli (2023), que conceitua o processo estrutural como um litígio coletivo que pode decorrer de categorias diversas que são denominadas pelo autor como litígio global, local e irradiado.

Na ótica de Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020), o problema estrutural, o qual torna-se objeto de um processo estrutural, se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Envolvendo ou não uma ilicitude, “o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação)” (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020).

Prosseguindo, esses mesmos autores trazem alguns exemplos do que poderiam ser considerados problemas estruturais, ou seja, na sua própria explicação, situações que estão a merecer uma reestruturação:

o direito de locomoção das pessoas portadoras de necessidades especiais é afetado pela falta de adequação e de acessibilidade das vias, dos logradouros, dos prédios e dos equipamentos públicos numa determinada localidade, (ii) o direito à saúde de uma comunidade é afetado pela falta de plano de combate ao mosquito *aedes aegypti* pelas

autoridades de determinado município; (iii) o direito de afrodescendentes e de indígenas é afetado pela falta de previsão, em determinada estrutura curricular do ensino público, de disciplinas ou temas relacionados à história dessa comunidade; (iv) a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária são afetadas pela falta de medidas de adequação dos prédios públicos em que essas pessoas se encontram encarceradas (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020).

Não obstante os exemplos e os elementos conceituais trazidos por esses autores, é importante mencionar que embora os problemas estruturais e os processos estruturais possam estar fortemente ligados à falta ou fragilidades das políticas públicas que assegurem ou possibilitem o exercício de determinados direitos fundamentais, estando vinculados, portanto, a uma possível omissão estatal, o estruturalismo é compatível também com as relações de ordem privada. Como exemplo os autores já referidos citam as ações concursais – como, por exemplo, a falência e a recuperação judicial, que partem de uma situação de desorganização, em que há rompimento de normalidade e do estado ideal de coisas, exigindo, em termos, medidas de reestruturação (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020).

De forma consentânea com as linhas anteriores, e contemplando tanto o aspecto público quanto o privado, Almeida e Pinto (2022) delineiam um conceito mais abrangente ao afirmarem que

O processo estrutural é aquele em que se busca reestruturar uma instituição pública ou privada cujo comportamento causa, fomenta ou viabiliza um litígio estrutural, que gera ou potencializa violação de direitos, sobretudo direitos fundamentais. Essa reestruturação envolve a elaboração de um plano de médio a longo prazo para alteração do funcionamento da instituição e sua implementação (que se dá por intermédio de uma execução estrutural), mediante providências sucessivas e incrementais, que possam garantir o alcance dos resultados almejados, sem provocar efeitos colaterais indesejados ou minimizando-os (ALMEIDA; PINTO, 2022, p. 581).

Por fim, Vitorelli (2023) também considera a violação de direitos e a necessidade de reorganização como circunstâncias aptas a ensejar um processo estrutural. Contudo, o referido autor enfatiza o aspecto coletivo das demandas estruturais. Segundo ele o processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a organização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural (VITORELLI, 2023, p. 73).

Como visto, os conceitos de Vitorelli, Almeida e Pinto se assemelham e encabeçam a grande parte dos conceitos postos na doutrina. Não obstante a isto, Vitorelli é o único que, ao analisar os processos estruturais e ao afirmar que essa modalidade processual se enquadra como um processo coletivo, se propõe a trazer distinções de categorias de litígios coletivos, sendo elas: globais, locais e irradiados. Nas palavras desse autor (VITORELLI, 2023) litígios coletivos globais são aqueles que afetam a sociedade de modo geral, mas que repercutem minimamente sobre os direitos dos indivíduos que a compõem. Já os litígios locais “são aqueles em que, embora coletivo, o litígio atinge pessoas determinadas, em intensidade

significativa, capaz de alterar aspectos relevantes de suas vidas” (Vitorelli, 2023, p.42). A tragédia socioambiental ocorrida em Petrópolis implicou em uma grave mudança nas condições de vida dos seus habitantes, os quais, em boa parte, direta ou indiretamente, dela foram vítimas. Nesse pensamento é possível classificá-lo como um problema ou litígio local.

Por derradeiro, o autor ainda traz a categoria de litígio irradiado que, em que o grupo atingido tem seus direitos violados de modos qualitativa e quantitativamente distintos entre seus integrantes, dando origem a subgrupos que não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidos, da mesma forma e com a mesma intensidade, pelo resultado do litígio. Segundo o autor, “isso faz com que suas visões acerca da solução desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas. Esses eventos dão ensejo a litígios mutáveis e multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio” (VITORELLI, 2023, p. 45).

3.2. CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS ESTRUTURAIIS

Superada a conceituação trazida pela doutrina estruturalista⁶, os mesmos autores serão invocados para entender quais são as principais características que eles atribuem aos processos estruturais. Na visão de Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) as características essenciais dos processos estruturais são: (i) o fato de discutir um problema estrutural; (ii) buscar a implementação de um estado ideal de coisas; (iii) necessidade de um procedimento bifásico; (iv) flexibilização do procedimento processual; e (v) a consensualidade, inclusive sobre a adaptação do processo.

Tendo em vista que em linhas acima já foram abordadas as noções de problema (ou litígio) e processo estrutural, neste item interessa pensar nas demais características, iniciando pela apontada necessidade de um procedimento bifásico. Delineada pela doutrina, pode ser considerada o mais distintivo atributo dos processos estruturais, pois é que a diferencia de forma mais acentuada dos processos ordinários, ao menos na visão desses autores.

Tal procedimento bifásico comporta, em um primeiro momento, a fase de conhecimento, em que o magistrado conhecerá da demanda, analisará os argumentos, provas produzidas pelas partes e ao final, proferirá uma decisão, exatamente como ocorre em qualquer processo ordinário. Contudo, a decisão precisa constatar a existência de um problema estrutural e, obrigatoriamente ter um cunho estrutural,

⁶ Chamamos de “estruturalista”, neste artigo, o campo de estudos de direito processual que se interessa ou se ocupa dos processos estruturais, e “estruturalismo” o movimento correspondente de incorporação dessas perspectivas estruturalistas na prática forense, na medida em que as teorias estruturalistas vão sendo experimentadas pelos Magistrados nos casos concretos.

que se ajuste aos moldes conceituais já explorados neste artigo linhas acima, de natureza pública ou privada, caso contrário não se estará diante de um processo estrutural.

Outros dois elementos obrigatoriamente devem existir na decisão estrutural. São: (i) a prescrição de uma norma jurídica de conteúdo aberto, isto é, indicar um resultado a ser alcançado, mas sem engessar os meios destinados à sua execução; e (ii) ela deve estruturar o modo como a obrigação deve ser alcançada, com metas a médio e longo prazo (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020). Isso tem sido denominado pelos autores de Plano de Trabalho.

Superada a fase de conhecimento, inicia-se, a requerimento das partes, a fase executiva, nos moldes do art. 513 e seguintes do CPC. Nesta fase, o processo estrutural demonstra uma atuação mais contundente do Poder Judiciário, pois o próprio magistrado realizará a inspeção (não necessariamente *in loco*) do cumprimento de sua ordem. Isto é, o juiz traz para si o dever de acompanhar os resultados de sua decisão, para averiguar se o plano de trabalho fixado na sentença está sendo cumprido e quais foram os resultados até então alcançados. Essa fiscalização pode ocorrer de diversas formas, como análise de dados, nomeação de um terceiro avaliador ou até mesmo por meio da criação de um *site* que seja alimentado pelas partes com informações que demonstrem o trabalho já realizado. Essa última estratégia vem sendo amplamente utilizada, por exemplo, em processos de recuperação judicial de empresas (AMARAL, 2022).

Nas palavras de Galdino (2019):

a decisão em tal processo exigirá uma posterior cognição sobre os comportamentos a serem efetivados pelos seus destinatários a fim de alcançar o estado de coisas nela previsto; b) a instrução no processo se volta para avaliação da correlação entre o estado de coisas (fim-objeto mediato do processo) e os efeitos das condutas necessárias ao seu alcance (meios); e, c) o resultado do processo, dado seu conteúdo normativo primeiramente complementar e preliminarmente parcial, permite que se busque uma harmonização entre vários estados de coisas (Galdino, 2019, p.705).

Vale dizer que, a despeito dessa perspectiva bifásica ser apontada como uma característica do estruturalismo, Vitorelli (2023, p. 435) pondera que nem sempre ela é benéfica, e que, na verdade, pode até trazer dificuldades práticas. Isso porque as sentenças abertas dos processos estruturais (que apontam o resultado a ser obtido sem cristalizar os meios de se chegar a ele, para não representar interferência aguda do Judiciário nos outros poderes) podem dar ensejo a que o devedor, que tem que cumprir a obrigação, alegue que a providência requerida não está expressamente contida no título executivo. O mesmo autor alega que a situação seria diferente nos Estados Unidos, onde o fato da sentença ser aberta não seria, segundo ele, um problema. Contudo, o *case* das escolas americanas já examinado linhas acima mostrou que foi necessário que as Cortes explicassem a forma como a decisão deveria ser cumprida, logo, essa parece ser uma dificuldade a ser mais bem examinada, e um ponto de atenção do magistrado.



De um lado, se as prescrições forem muito detalhadas, a intervenção será mais aguda e passível de críticas pelo grau de violação do princípio da separação de poderes. De outro, caso faltem informações às partes, haverá dificuldades no momento da execução, restando ameaçada a efetividade da medida quanto ao resultado almejado, de natureza estrutural. É o juiz entre a cruz e a espada: um dos muitos dilemas do processo estrutural.

De toda sorte, fica claro que neste tipo de processo é imprescindível a prolação de uma decisão que contenha pelo menos uma obrigação de fazer, caso contrário, não há que se falar em (re)estruturação, pois a obrigação de pagar é tão somente uma condenação em pecúnia, enquanto a obrigação de não fazer é apenas uma abstenção de praticar determinada conduta.

Outra característica trazida pelos autores é a flexibilização, associada a uma reivindicação de consensualidade no procedimento. Neste ponto, embora a flexibilização do procedimento seja necessária, mais necessária ainda é a observância da estrita legalidade, caso contrário estar-se-ia dando poderes infinitos ao juiz, o que não é compatível com o estado democrático de direito e a separação dos poderes da República. Eis aqui um ponto que ainda pode ser mais bem explorado em outras pesquisas, isto é, os limites da atuação do juiz em casos tais, em busca de determinados *standards* (padrões) decisórios. Isso porque, a despeito de todo o esforço conceitual e doutrinário dos estruturalistas já mencionados, pode ser problematizado que eles não enfrentam uma questão evidente e fundamental na discussão: inegavelmente o processo estrutural representa uma possibilidade gigantesca de intervenção do Judiciário nos assuntos atinentes aos demais poderes.

A questão é relevante e já existiu um longo e consistente debate, no Brasil, em busca de definir, por exemplo, limites à intervenção judicial em escolhas administrativas ligadas a direitos sociais, o que ficou muito nítido em relação às demandas em que o direito à saúde está envolvido e nas quais são demandadas prestações positivas nesse campo. A certa altura, juristas reivindicavam uma maior criatividade dos magistrados brasileiros como meio para dar maior efetividade aos direitos sociais, ansiosos que estavam para que as normas constitucionais ganhassem efetividade.

Krell (1999), para citar o exemplo de um autor que ganhou bastante notoriedade nessa discussão, em texto de finais da década de noventa, concordava que o Judiciário, a princípio, não deveria intervir na esfera reservada aos seus congêneres para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar opções de organização e prestação. A não ser, ressalvava o autor, quando houvesse uma violação evidente e arbitrária da incumbência constitucional, uma grave violação de direitos. Uma revisão do dogma da separação dos poderes seria necessária uma vez que “os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais”.

O mesmo autor (KRELL, 1999), em consonância com outros juristas da época (v.g. ABRAMOVICH; COURTIS, 2003) pregava também um abandono do formalismo, incentivando os representantes das diferentes profissões jurídicas a questionarem o conteúdo material das normas legais ou dos atos administrativos. Finalmente, o autor justificava e defendia a existência de teorias alternativistas e inovadoras sobre a função do Judiciário perante os graves problemas sociais e as falhas das demais autoridades. Tudo isso com vistas ao cumprimento da ordem jurídica constitucional, o que se fazia absolutamente necessário "em face dos problemas sociais candentes de um país periférico como o Brasil, onde o princípio tradicional da separação dos poderes deve ser entendido sob parâmetros e dimensões novas e diferentes das nações mais ricas" (KRELL, 1999, pp. 239-259).

Com efeito, esse entendimento predominou por muito tempo no campo do Direito à Saúde até que, mais recentemente, mais de vinte anos depois, com incentivo do próprio Conselho Nacional de Justiça, passou-se a entender que as decisões judiciais nesse campo devem ser pautadas em determinados critérios objetivos, exigindo-se uma densa fundamentação baseada, por exemplo, em laudos médicos, perícias e assessorias técnicas aos magistrados, listas de dispensa de medicamentos do SUS e outras correlatas. O que isso significa é que, depois de um movimento de incentivo crescente à reivindicação daquele direito pela via dos Tribunais seguiu-se, depois de certo tempo, para um movimento em sentido contrário, no sentido de frear a ingerência dos juízes no campo da saúde. O mesmo acontecerá com os processos estruturais? É uma discussão que pode ser adensada quando as características da criatividade e da informalidade passam a ser consideradas constitutivas dessa modalidade de processo.

Para Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2020), a flexibilização do processo deve ser assegurada:

pela utilização de um procedimento bifásico, aproveitando-se o standard do processo falimentar, que lhe pode servir de base em razão da previsão legal expressa da possibilidade de fracionamento da resolução do mérito (arts. 354, par. ún., e 356, CPC); e (ii) pela aplicação de técnicas processuais flexibilizadoras, como a que atenua as regras da congruência objetiva e da estabilização objetiva da demanda, a ampliação do regime de participação no processo, a atipicidade dos meios de prova (art. 369, CPC), a atipicidade das medidas executivas (art. 139, IV, e art. 536, 1º, CPC), a atipicidade dos instrumentos de cooperação judiciária (art. 69, CPC) (Didier; Zaneti; Oliveira, 2020).

Já a consensualidade, esta se divide em dois aspectos, o primeiro tem um cunho mais procedimental, que seria a consensualidade na flexibilização do procedimento e na elaboração de negócios jurídicos processuais. Para Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2020), com o processo estrutural abre-se a oportunidade ímpar de celebrar negócios jurídicos processuais, do artigo 190 do CPC, possibilidade esta potencializada em razão da complexidade e multipolaridade geralmente envolvidas na sua tramitação. Já Almeida e Pinto (2022) lembram que os métodos consensuais têm especial importância nesse tipo de processo, possibilitando ajustes legítimos na dinâmica processual. Essa tendência já é

experimentada e considerada preferencial nos processos de molde individual, em que o objeto litigioso se revela mais delineado desde a fase postulatória, podendo-se inferir que, em se tratando de processos estruturais, quando há múltiplos interesses envolvidos, a utilização de formas que possibilitem tomadas de decisões a partir de consensos, se mostram ainda mais necessárias.

Almeida e Pinto (2022) também completam que

[...] Nesse contexto, parece muito útil a calendarização consensual do processo prevista no artigo 190 do CPC para viabilização racional dos processos estruturais. Com a aplicação dessa regra, permite-se ajustar de plano, a previsão temporal de cada etapa do processo, conferindo mais planejamento e previsibilidade na dinâmica processual, com atendimento de cronogramas que os próprios sujeitos envolvidos projetaram. Tal permissão legal, se bem utilizada pela classe da advocacia pública e privada, poderá não só viabilizar mais momentos oportunos de consensualidade, bem como demonstrar, ao final, mediante pesquisas empíricas de oportunidade e conveniência expressas, de qual (ais) o(s) melhor (es) momento (s) de realização do consenso em processos mais complexos, como são os processos estruturais e talvez proporcionar possível ajuste no incentivo maciço no artigo 334 do CPC (ALMEIDA; PINTO, 2022, p. 587).

Superados os elementos históricos, conceituais e as características essenciais dos processos estruturais, passaremos ao levantamento de dados das ACPs de Petrópolis e ao estudo de caso da ACP número 0806473-66.2022.8.19.0042 que tramita na Vara Fazendária da Comarca de Petrópolis – RJ, a fim de responder ao problema da pesquisa.

4. PANORAMA DAS AÇÕES COLETIVAS E A TRAMITAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA NÚMERO 0806473-66.2022.8.19.0042

Neste item, pensando do geral para o particular, será apresentado um panorama das ações civis públicas ajuizadas pelo MP no contexto da tragédia ocorrida em Petrópolis em 2022 para, na sequência, voltar a atenção à ação civil pública escolhida como paradigma para a análise pretendida neste *paper*.

4.1. ESTADO DA ARTE DAS ACPs AJUIZADAS APÓS A TRAGÉDIA

Conforme explicado o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou mais de duas dezenas de ações civis públicas buscando, entre outras medidas, que o Município de Petrópolis fosse condenado a apresentar e implementar planos de contingência, planos de recuperação de áreas, planos de obras estruturais em áreas afetadas que estavam em situação de risco ou muito risco, além da realocação de pessoas de forma temporária e/ou definitiva, conforme o caso.

Neste íterim, nos parece importante trazer ao trabalho uma perspectiva quantitativa, ainda que superficial, dessas ações. Mesmo que ainda pendentes de um provimento jurisdicional definitivo, o



aspecto da quantidade serve para ilustrar o *modus operandi* do Ministério Público em sua interação com o Poder Judiciário em busca da efetivação de direitos das vítimas da tragédia. Foram ajuizadas entre fevereiro e dezembro de 2022 vinte e seis ACPs que possuem ligação direta com as consequências das chuvas. Todas essas ações estão sendo processadas no mesmo juízo porque existe apenas uma vara com competência fazendária no município. As ações contêm pedidos bastante semelhantes entre si, com a distinção de que as providências requeridas se destinam a diferentes bairros ou localidades do Município.

Outro fato singular é que todas as ações foram ajuizadas pelo Ministério Público em face do Município de Petrópolis e do Estado do Rio de Janeiro. Três ações ostentam no pólo passivo a Companhia Municipal de Desenvolvimento de Petrópolis - COMDEP e a empresa concessionária dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário no Município, a empresa Águas do Imperador.

Constatou-se que nas vinte e seis ações o Ministério Público formulou pedido liminar, de natureza estrutural de elaboração de plano de obras para contenção de risco das áreas afetadas, sendo deferido o pedido liminar em todas as ações, ainda que *a posteriori* por meio de uma decisão interlocutória que foi vinculada a todas as ACPs. Tais pedidos liminares só foram julgados após a realização de uma audiência denominada como “especial”, que foi vinculada a todos os processos, contando com a participação do Ministério Público, Estado do Rio de Janeiro (por meio de sua procuradoria), Município de Petrópolis (representado pelo seu Prefeito), vereadores do município, autoridades locais (secretário do município) e vítimas da tragédia.

Embora essa audiência especial tenha contado com uma pluralidade de pessoas, chamam atenção duas ausências bastante significativas: (i) a ausência da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, que é o órgão que possui a missão constitucional de prestar assessoria jurídica aos vulneráveis economicamente (aqueles que não podem arcar com os custos de um advogado particular), e (ii) a ausência da participação da sociedade civil organizada, que poderia ser fazer presente por meio de associações de moradores dos bairros afetados ou outras congêneres.

Estas duas ausências são particularmente sentidas por dois fatores: (i) parte dos locais atingidos (com exceção do centro da cidade) é habitada por pessoas de baixo poder aquisitivo, principalmente no Bairro Alto da Serra (Morro da Oficina e dos Ferroviários) e os Bairros do Sargento Boening e Vila Felipe, sendo potenciais assistidos da Defensoria Pública; (ii) os moradores de alguns dos bairros atingidos estavam organizados em associações de moradores que, posteriormente à tragédia, passaram a reivindicar direitos em diferentes espaços de participação, como amplamente noticiado pela imprensa à época, e poderiam ter-se habilitado nestes processos como terceiros interessados ou ao menos participado, ainda que na qualidade de ouvintes desta audiência, por seus representantes. Esse dado faz refletir que uma maior participação popular pode ser assegurada nos processos estruturais, até mesmo

como forma de ampliar a legitimidade da decisão que, eventualmente, será proferida no processo, assegurando também que possa contemplar uma maior gama de interesses envolvidos.

Na mesma linha de pensamento, não ocorreram audiências públicas em nenhum dos processos, o que chama atenção justamente por ser uma modalidade de audiência que permitiria a participação da sociedade civil e de terceiros interessados, algo comum e desejável em processos coletivos. Assim no entendimento de Guimarães (2020).

Prosseguindo, embora o art. 3º, § 3º, do Código de Processo Civil vigente preveja expressamente que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no decorrer do processo, esta norma não teve aplicabilidade na prática processual das ACPs. Isso porque já no momento do ajuizamento das ações, o Ministério Público informa na petição inicial, em todos os processos, que não possui interesse na realização da audiência do artigo 334 do CPC.

Ainda que não tenha havido o interesse inicial do *Parquet* na realização de audiência de conciliação, em tese, não haveria impedimento legal à consensualidade. Muito pelo contrário, em se tratando de processo de natureza cível, ela é estimulada pela letra da lei. Não obstante, nenhuma proposta de acordo foi feita pelos entes federativos na audiência especial designada pelo magistrado, assim como também não houve oferecimento de Termo de Ajuste de Conduta - TAC por parte do Ministério Público. Esse dado pode sinalizar, de um lado, que os entes públicos assumiram uma postura mais adversarial, e menos cooperativa, no sentido de realizar um esforço conjunto em busca da resolução dos problemas, que à época eram muitos e evidentes na cidade; ou, de outro, uma dificuldade de “pensar fora da caixa” para abandonar a atuação tradicional das partes em juízo para admitir que a solução estrutural do problema exigiria uma combinação de providências a serem tomadas em reuniões de trabalho, etc. até mesmo fora do Poder Judiciário, ainda que disparadas a partir de uma ação judicial.

Superadas essas notas, que esperamos terem situado o leitor sobre o estado da arte das ACPs de Petrópolis, passamos ao estudo de caso da ACP 0806473-66.2022.8.19.0042. Esta ação foi escolhida por ter-se tornado objeto de grande controvérsia no município e no estado por conta dos provimentos jurisdicionais nela proferidos, mas também pode ser encarada como um espelho das demais ações, já que todas tramitaram perante o mesmo juízo, possuem a mesma causa de pedir, as mesmas partes e pedidos muito próximos, somente se diferenciando das demais no tocante ao local de prestação das obrigações requeridas pelo Órgão Ministerial e devido a determinadas especificidades decorrentes dos danos efetivamente ocorridos em cada um desses locais.

4.2. PEDIDOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO POSSÍVEIS ENSEJADORES DE REFORMA ESTRUTURAL NO ÂMBITO DO DIREITO À MORADIA NO PERÍMETRO URBANO DE PETRÓPOLIS



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.03., 2024, p. 351-376

Kleber P. Leal Filpo, Flávio Mirza, Marcelo P. de Almeida e Vinícius S. Amaral
DOI: 10.12957/rdc.2024.90533 | ISSN 2317-7721

Como identificado acima, o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, possuía um pedido de caráter estrutural, o que possibilitou que a Suprema Corte Americana, ao enfrentar as pretensões autorais, determinasse uma mudança estrutural da política pública ligada ao ensino, declarando, por fim, a inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas, com base na 14ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos. Havia uma situação de desorganização, as coisas não estavam bem colocadas, em vista de uma mudança cultural que passou a estranhar o sistema de segregação, e a decisão estrutural veio para mudar esse estado de coisas, promovendo uma reestruturação.

Em primeiro lugar, tendo em vista que o Poder Judiciário é inerte, ao menos no Brasil, uma decisão estrutural só pode ser prolatada após a provocação da parte. Não se trata de uma iniciativa tomada pelo Poder Judiciário, é preciso que alguém demande a sua atuação, quebrando o princípio da inércia. “Prescreve este princípio que o pronunciamento jurisdicional somente ocorrerá mediante provocação do interessado. Observa-se com isto que as máximas *ne procedat iudex ex officio* e *Nemo iudex sine actore* dão o exato contorno e entendimento à ideia deste princípio (GAIO JÚNIOR, 2020, p.98).

A ACP ajuizada em Petrópolis em decorrência do desastre climático só poderá receber decisões estruturais (seja ela interlocutória ou definitiva), caso o Ministério Público tenha feito pedidos com este viés, o que nos parece ter sido o caso, pois, depois de descrever minuciosamente e provar com fotografias e documentos os fatos, requereu preliminarmente o que segue:

1. Seja determinado aos réus, solidariamente, apresentação de projeto básico e termo de referência para licitação das obras estruturais de mitigação/eliminação de risco na encosta, com medidas de engenharia e geotecnia, na área classificada como de alto risco e de risco remanescente de escorregamentos e deslizamentos; 2. Demolição emergencial de escombros de casas que estiverem causando risco a outros imóveis à jusante; 3. A execução de obras para mitigação de risco, com a drenagem adequada e eficiente cobrindo as encostas e obra de contenção nas áreas afetadas, com apresentação nos autos, ao final das obras, de laudo técnico comprobatório da redução da classificação do risco ao nível baixo; 4. Remoção e realocação temporária dos moradores na área de risco remanescente, mediante pagamento de aluguel social, até que a mitigação dos riscos possibilite o retorno às antigas moradias; 5. Fixação de prazo para cumprimento das obrigações determinadas; 6. A fixação de multa diária, sem prejuízo de medidas práticas equivalentes ao cumprimento da obrigação específica. (BRASIL, 2022, p. 419)

No pedido final, de mérito, o Ministério Público requereu a condenação dos réus para promoverem o reassentamento/realocação definitivo(a) de moradores, que ainda estivessem em área de risco alto ou muito alto, mesmo após as intervenções estruturantes para mitigação/eliminação de risco. Tudo isso nos faz crer que tanto os pedidos liminares quanto o pedido de mérito podem ser encarados como pedidos estruturais, eis que tocam expressivamente na estrutura de moradia e condições de habitabilidade de áreas afetadas, no perímetro urbano do município, na medida em que o Poder Executivo



é chamado para promover esforços não previstos na dotação orçamentária para realocar as pessoas que foram vítimas da tragédia e perderam suas casas, seja por meio da concessão de aluguel social (em um primeiro momento), seja pela construção de conjuntos habitacionais definitivos e entregues aos vitimados, além de outras providências estruturais.

Logo, ao serem acolhidos os pedidos e desde que a decisão judicial seja cumprida pelos entes públicos envolvidos, é possível que haja, nos próximos meses ou anos, uma reestruturação no tocante às moradias nos locais afetadas pela tragédia no Município de Petrópolis, como decorrência da intervenção do Poder Judiciário na esfera Administrativa, em um verdadeiro exercício atípico de suas funções, caso a ação seja ao final julgada procedente.

4.3. JUÍZES CRIATIVOS – NOTAS SOBRE A ATUAÇÃO JURISDICIONAL NO CASO EXAMINADO

Como já explicado, os objetos das ações variaram entre a realização de obras demolitórias, interdições de imóveis, reparação de danos causados aos bens públicos, fornecimento de água e limpeza das áreas atingidas. Todas as ações contaram com pedidos liminares para o cumprimento de uma determinada obrigação, inclusive na ação que é objeto do estudo de caso, com o seguinte pedido liminar:

Apresentação de projeto básico e termo de referência para licitação das obras estruturais de mitigação/eliminação de risco na encosta, com medidas de engenharia e geotecnia, na área classificada como de alto risco e de risco remanescente de escorregamentos e deslizamentos (Brasil, 2022).

O primeiro aspecto que chamou atenção dos pesquisadores foi que, apesar de todas as ações conterem pedidos liminares, inclusive esta que se está analisando, todos baseados nos artigos 300⁷ e 311⁸, ambos do Código de Processo Civil (geralmente, o mesmo pedido liminar por se tratar de demandas com objeto e causa de pedir próxima e remota similares), o magistrado optou por não julgar a pretensão liminar antes da celebração de uma audiência especial. Posteriormente à audiência especial, foi proferida uma decisão una que vinculou mais de 20 (vinte) processos judiciais da mesma natureza, com base em

⁷ Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

⁸ Art. 311. A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando: I - ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte; II - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante; III - se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa; IV - a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável. Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos II e III, o juiz poderá decidir liminarmente.

elementos extra autos (por exemplo, a conta pessoal do Instagram do Prefeito). Parte dessa decisão está abaixo transcrita:

Por volta de 19h55min de ontem, dia 24, este julgador foi informado que o Exmo. Prefeito de Petrópolis, (...) em sua conta pessoal no Instagram, acompanhado de titulares de Secretarias do governo, comunicou que o ente municipal, por si, sem qualquer aporte financeiro do a ente estadual, implementará a realização de 23 (vinte e três) intervenções (obras estruturais de reconstrução) de logradouros, ressaltando que quinze serão inauguradas "nos próximos dias" e as 8 (oito) restantes serão submetidas a processo administrativo para realização de certamente licitatório, em breve tempo. Dois sentimentos se acometeram a este julgador: o primeiro, de plena satisfação, porque a informação fortalece o ânimo dos cidadãos petropolitanos na exata medida em que afasta a insegurança que está instalada no âmago da alma de cada um de nós, ante o nível de risco de repetição da *tragédia do dia 15* e da *catástrofe do dia 20*, o segundo, de preocupação por contradição, quiçá desinformação, considerando manifestações do próprio gestor na Audiência Especial realizada há exatos quatro dias úteis, i.e., naquela ocasião, indagado tanto pelo magistrado, quanto pela Exma. Procuradora de Justiça (...), informalmente, anote-se, o Exmo. Prefeito (...) não fez qualquer comentário sobre obras licitadas ou em fase de licitação, ao contrário, ratificou a necessidade dos entes, estado e município, convergirem por convênios para a resolução dos problemas de Petrópolis.

Outrossim, também na Audiência Especial, o insigne Procurador Geral do Município de Petrópolis, (...), apresentou circunstanciado relatório genérico de atividades realizadas, mas, no entanto, nenhum destaque foi feito em relação ao início de obras estruturais. Portanto, para afastar deliberação judicial transtornante ao andamento das vinte e seis ACPs manejadas pelo Ministério Público, alcançando mais de cento e trinta logradouros, CONVOLO o julgamento do pedido de tutela de urgência em DILIGÊNCIA e DETERMINO que o Ilmos. Secretário de Obras, (...) e o Ilmo. Secretário de Fazenda, (...), no lapso de 48 (quarenta e oito) horas contadas dos atos intimatórios, sob pena da eclosão de multa pessoal que estou valorando em R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), indiquem quais são os vinte e três logradouros que receberão as intervenções estruturais, destacando quais são as quinze inaugurais e quais são as subseqüentes, sendo imprescindível a apresentação de cópias do acervo documental revelador da regularidade das contatações administrativas. (BRASIL, 2022, p. 619).

Como se percebe da leitura da decisão acima mencionada, o magistrado optou por “convolar em diligência” o pedido liminar feito no processo, o que postergou a sua análise o que desperta reflexões. Afinal, trata-se de um pedido que tem como objetivo assegurar o futuro resultado útil do processo, nos casos em que uma situação de perigo ponha em risco sua efetividade (CÂMARA, 2017).

Por fim, após a manifestação dos secretários municipais, o juízo proferiu decisão de concessão da tutela de urgência pleiteada, mas de forma diversa da requerida pelo MP:

[...]Ponto finalizando, sobejamente demonstrado que o pleito liminar está em consonância com os elementos etiológicos preceituados pelo artigo 300, caput, CPC, ainda que em forma e extensão minimamente distintas, antecipo os efeitos da tutela e determino que:

A) o Município de Petrópolis

A1. Pela SMDCAV - Secretaria de Defesa Civil e Ações Voluntárias, observadas as diretivas do protocolo e as normativas legais referidas na décima segunda lauda, nota



de rodapé 36, que ultime todos os procedimentos necessários à identificação dos imóveis alcançados por atos administrativos demolitórios, localizados no entorno da área/logradouro onde serão realizadas as intervenções estruturais pleiteadas pelo Ministério Público e admitidas nesta deliberação. Neste rumo, jamais deslembrando da compulsória observância das normas administrativas, princípios legais e constitucionais, os gestores, principal e secundário, não podem ignorar a sistemática que versa sobre a instrumentalização do poder de polícia;

A2. Pela SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social, obediente às normativas do SUAS que estão a disciplinar os procedimentos conducentes à remoção de pessoas residentes em imóveis localizados em área de risco, no caso em tela, tão somente aqueles que forem arrolados pela SMDCAV - Secretaria Municipal de Defesa Civil e Ações Voluntárias, na forma e extensão da determinação lançada em A1, supra. Contextualizando, tão logo a SMAS seja informada pela SMDCAV sobre os imóveis que serão demolidos, ou indicados à demolição, deverá empreender as atividades de viés social que lhe permita conhecer o perfil social e econômico de cada grupamento familiar, suas peculiaridades, ressaltando que o propósito é lograr efetivar, no momento oportuno, a remoção dos cidadãos para equipamentos de acolhimento e/ou abrigo públicos e/ou privados, adequados às impositivas práticas de preservação da dignidade humana, bem como prover todos os meios que se revelem necessários à obtenção do benefício eventual (aluguel social) no ente municipal, bem como encetando as diligências atinentes ao robusto dever administrativo de interagir com seu correspondente no Estado do Rio de Janeiro para a efetividade da ordem.

O prazo é de 45 (quarenta e cinco) dias, com termo inicial na data em que ocorre a intimação dos titulares das pastas, respectivamente, (...) e (...).

A3. Pela SMO - Secretaria Municipal de Obras, quiçá COMDEP, que tão logo informada pela SMDCAV e SMAS que inexiste qualquer óbice às demolições, que ultime os procedimentos necessários, sempre atenta às normas que regem o empreendimento, sobremodo àquelas que estejam na ambiência da segurança de coisa e pessoas. Para tal desiderato, o prazo é de 15 dias contados do primeiro dia após o esgotamento do lapso de tempo dado à SMDCAV e à SMAS.

B. o Estado do Rio de Janeiro

B1. Pela Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH, obediente às normativas do SUAS que estão a disciplinar os procedimentos conducentes disponibilização do benefício eventual (aluguel social) na forma e extensão dos ajustes com a SMAS - Petrópolis com consequência da *tragédia do dia 15* e da *catástrofe do dia 20*. Por oportuno, declaro integrada a decisão lançada no item A3 – SEASDH.

B2. Pela SEINFRA - Secretaria de Infraestrutura e Obras, obediente às diretivas administrativas e normas técnicas que disciplinam intervenções estruturais que tenham por objetivo a mitigação de riscos geológicos, potenciais e remanescentes, materializados com escorregamentos e deslizamentos nas áreas referenciadas nesta deliberação, que são exatamente aquelas que estão individualizadas pelo Ministério Público e admitidas nesta deliberação.

O prazo para a fase introdutória, i.e., o estabelecimento do certame licitatório, e a conclusão do projeto básico e seus elementos formativos, aqueles relacionados na Lei 14.133/2021 (vide nota de rodapé 22, fls.07), serão considerados por este julgador, com bom senso e razoabilidade. Com o mesmo raciocínio, o lapso para execução efetiva.

Consoante a reflexão, fixo em 45 (quarenta e cinco) dias o prazo para a fase introdutória ou fase preliminar, e de 300 (trezentos) dias aquele para a efetiva execução.

Certo que estamos inóspito território das cominatórias positivas, mesmo crédulo que as deliberações serão cumpridas menos por ser comando judicial, e mais, muito mais, porque refere-se à criação de sistemas de proteção à nossa cidade e ao povo petropolitano, fixarei multas para eventual conduta refratária dos gestores secundários. Assim, fixo em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a multa automática a desfavor dos titulares da SMDCAV, SMAS, SEAS e da SEINFRA.

Por último, ante a inércia do ente estadual quanto a iniciar tratativas à aplicação do recurso referido no SEI que revela a sugestão do Exmo. Procurador do Estado (...) com o Exmo. Senhor Procurador Geral do Estado, DECLARO bloqueada a quantia de R\$ 2.000.000,00 (dois bilhões de reais) do saldo existente na Fonte de Recursos 145 do Orçamento do Estado do Rio de Janeiro, ora absolutamente disponível conforme anotado nas laudas recuadas, ressaltando, por absoluta relevância, que a expressão financeira destina-se à intervenções estruturais identificadas nas vinte e seis ACPs - Ações Cíveis Públicas nas quais foi realizada o ato extraordinário[40] em dezenove de outubro de dois mil e vinte e dois. Para que esta deliberação seja cumprida, sem tergiversações, DECLARO que o Ilmo. Senhor Secretário Estadual de Fazenda assume o status de Fiel Depositário, ressaltando que não bastassem as sanções específicas, eventual conduta tendente ao descumprimento do que aqui está afirmado, eclodirá multa automática na expressão de R\$ 100.000,00 a desfavor da referida autoridade.[...] (BRASIL, 2022, p. 404).

A atuação das partes nesse processo suscita reflexões. Inicialmente, depois de repelirem qualquer meio de solução consensual, os entes federativos se opuseram fortemente às pretensões reparatórias e indenizatórias do Ministério Público. Como exemplo, pode-se citar as manifestações da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro que alegou ilegitimidade passiva nas ações coletivas ajuizadas. Outra oposição bem latente foi do Município de Petrópolis, que, por meio da sua Procuradoria Municipal, alegou não possuir verba orçamentária para implementação dos pedidos formulados pelo MP, valendo-se da Teoria da Reserva do Possível. Diante da tragédia que se apresentava, as alegações de ilegitimidade e de ausência de recursos pareceram servir para dar ainda maior ênfase ao argumento da omissão estatal em vista de desastres naturais, por sinal um tema que vem sendo bastante explorado no campo do Direito Ambiental (cf. FILPO *et al*, 2024).

No entanto, essa atuação dos entes públicos não pareceu destoar do que é convencional em um processo contencioso em matéria de fazenda pública. Por outro lado, o comportamento de maior destaque a ser analisado, por conta da proposta do presente artigo, é o considerável grau de protagonismo exercido pelo magistrado. Um exemplo foi a realização da audiência especial que contou com a participação dos entes federativos, Ministério Público, vereadores, autarquias e secretários, em um curto lapso de tempo entre o momento da designação da audiência, denominada como especial, em relação a sua ocorrência. Outro aspecto observado foi o grau de comprometimento cognitivo do juízo, como por exemplo o deferimento da tutela de urgência mencionada que teve dentre os fundamentos decisórios as informações colhidas extra autos, o que pode ser considerado como elemento imparcialidade e ofensa ao devido processo legal. Mais informações sobre a decisão podem ser encontradas em Filpo *et al* (2024).

Longe de consistir em uma crítica ao trabalho do magistrado, essas nuances parecem ser traços característicos dos processos estruturais, porquanto, em casos tais, diante de uma situação de flagrante violação de direitos, os magistrados são chamados a tomar decisões que, a princípio, competiriam a

outros atores, no setor público ou no setor privado. Esse ativismo judicial que ocorreu nas decisões alienígenas já mencionadas neste trabalho, também foram encontradas no caso analisado em Petrópolis, dando conta do empoderamento dos magistrados no contexto dos processos estruturais, até mesmo atuando em uma expressiva flexibilização do princípio da separação de poderes.

Com efeito, a própria doutrina sugere que a criatividade pode vir a ser entendida como um aspecto característico dos processos estruturais. Nesse sentido, Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2020, p. 133) afirmam que se trata de um “procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária” e ainda que “não há como estabelecer previamente qual deve ser o procedimento observado no processo estrutural”. A proposta é reorganizar o que se encontra desestruturado.

Em relação aos pronunciamentos judiciais, a decisão liminar lançada, que acolheu a tutela de urgência requerida pelo MP, traz em seu conteúdo uma série de medidas estruturais. Estas, em uma atuação típica, caberiam ao Poder Executivo, mas foram determinadas pelo Poder Judiciário na proteção aos Direitos e Garantias Fundamentais da Carta Magna de 1988.

Nesse ponto o caso em exame é paradigmático, pois a decisão atribui tarefas diretamente às secretarias e outros órgãos no Município, fixa multas e bloqueia valores disponíveis para o estado do Rio de Janeiro, dentre outros, em uma tentativa de reorganizar a cidade após a grave tragédia. Se de um lado a decisão se mostra louvável, suscita, por outro lado, questionamentos em vista de possíveis limites à atuação dos juízes em casos tais. Que o processo estrutural convida os magistrados a um maior protagonismo, isso está claro. Uma questão que se coloca é a existência de eventuais balizas para essa atuação.

Também nos pareceram muito presentes no caso duas características dos processos estruturais informadas na literatura mencionada ao início deste trabalho, quais sejam, a flexibilização e a consensualidade. Essas nuances puderam ser sentidas em dois momentos: (i) a designação de uma audiência denominada especial, que contou com a participação de diversos atores, inclusive da sociedade civil, em que se tentou construir uma solução consensual para a disputa; e (ii) a flexibilização da decisão liminar que, em certa medida, foi além do que o Ministério Público requereu, podendo, a depender da análise feita, ser a decisão considerada *extra ou ultra petita*. Ainda assim, em grande medida, terminou sendo fundamental para a adoção de diversas medidas estruturantes na seara municipal para o enfrentamento dos nefastos efeitos da tragédia.

5. CONCLUSÃO



Em relação à indagação lançada no início deste trabalho, o estudo demonstrou que a Ação Civil Pública em foco e também as outras ajuizadas que possuem o mesmo objeto e mesma causa de pedir, apresentam muitos traços característicos de um processo estrutural, eis que tanto os pedidos formulados quanto a decisão interlocutória proferida pelo juízo de primeiro grau tiveram por objetivo uma reestruturação no Direito à Moradia e das condições de habitabilidade dos locais atingidos pela tragédia de 2022 no Município de Petrópolis, após uma situação de grave desorganização.

A ação ainda não foi sentenciada, mas a pesquisa segue adiante aproveitando o caso Petrópolis como uma oportunidade para seguir pensando as potencialidades e limites dos processos estruturais, uma construção jurídico-processual ainda relativamente jovem no Brasil.

Ponderando entre os achados da pesquisa, alguns pontos chamam a atenção e merecem ser explicitados. Inicialmente, no tocante à característica da consensualidade, notou-se a algum esforço do magistrado nesse sentido, materializado nos autos por meio de uma audiência especial. Contudo, a oportunidade não pareceu ser bem aproveitada pelos entes públicos envolvidos que também pareceram ter dificuldades em assimilar novas formas de atuação processual, para além do comportamento convencional em juízo. Essa nuance parece evidenciar uma dificuldade de diferentes atores processuais em “pensar fora da caixa” e aproveitar as potencialidades e oportunidades que a novel proposta dos processos estruturais tem a oferecer, não apenas aos litigantes, mas a toda a sociedade, na solução de problemas graves e multifacetados de infraestrutura.

Por outro lado, no que se refere à característica da informalidade dos processos estruturais, e o convite à “criatividade” do magistrado, eis aí outro ponto que suscita reflexões. Embora a flexibilização do procedimento seja necessária, mais necessária ainda é a observância da estrita legalidade, caso contrário estar-se-ia dando poderes infinitos ao juiz, o que não é compatível com o estado democrático de direito e a separação dos poderes da República. Eis aqui um ponto que ainda pode ser mais bem explorado em outras pesquisas, isto é, os limites da atuação do juiz em casos tais, em busca de determinados *standards* (padrões) decisórios

Por fim, um fator que também parece ser digno de nota foi a ausência de participação da sociedade civil organizada (associações de moradores, por exemplo) e da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, nas ações analisadas e sobretudo com enfoque na ação civil de nº 0806473-66.2022.8.19.0042, que serviu para o estudo de caso ora apresentado. Eventualmente a participação desses atores poderia alargar o espaço de discussão e contribuir para uma maior legitimação e efetividade das decisões dadas nesse contexto, oportunizando que fossem levadas em conta os múltiplos aspectos e perspectivas acerca do problema então vivenciado pela cidade e seus habitantes.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. Apuntes sobre la Exigibilidad Judicial de los Derechos Sociales. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org). Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 135-167.

ALMEIDA, Marcelo Pereira; PINTO, Adriano Moura da Fonseca. Reflexões e perspectivas sobre os processos estruturais. In.: Temas Contemporâneos de Direito Processual: Reflexões sobre a vigência do Código de Processo Civil de 2015. Orgs. Alexandre Freitas Câmara, Larissa Clare Pochmann da Silva, Marcelo Pereira de Almeida. Londrina, PR: Thoth, 2022.

AMARAL, Patrícia Filomena Fonseca do. A Mediação na Recuperação Judicial: uma prática para o reconhecimento da pessoa do sócio e dos credores. Jus Navigandi. Artigo publicado em 13 jul. 2022. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/99160/a-mediacao-na-recuperacao-judicial-uma-pratica-para-o-reconhecimento-da-pessoa-do-socio-e-dos-credores>. Acesso em 26 set. 2024.

BRASIL. Lei 13.105 de 2015. Código de Processo Civil.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Ação Civil Pública de nº 0806473-66.2022.8.19.0042. 4ª Vara Cível da Comarca de Petrópolis, 2022.

CÂMARA, Alexandre Freitas. O Novo Processo Civil Brasileiro. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan/mar.2020.

FILPO, Klever Paulo Leal; LOBATO, José Danilo Tavares; PIRES, Yeda Ferreira; ARAÚJO, Fábio Santos. Desastres naturais, omissões do poder público e judicialização: reflexões a partir do caso cidade de Petrópolis-2022. Revista De Gestão Ambiental E Sustentabilidade, 12(1), 2024. DOI: <https://doi.org/10.5585/2023.25610>.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira: Instituições de Direito Processual Civil. 4. Ed. Salvador: Juspodium. 2020.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Processos Estruturais. Objeto, Normatividade e sua Aptidão para o desenvolvimento. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. 5ª ed. Salvador: Juspodivm, 2024, p.263.

GALDINO, Matheus Souza. Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 705.

GANTUS-OLIVEIRA, T. Cidades resilientes e a disputa sobre o discurso da agenda de redução de riscos e desastres. Geousp, v. 27, n. 3, e-200724, set./dez. 2023. ISSN 2179-0892. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/200724>. Doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2023.200724.pt>.

GUIMARÃES, Livia Gil. Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas. Direito e Práxis. A. 11, n. 01 jan/mar 2020, p. 236-271. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/36633>



JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas Estruturantes: Origem em *Brown v. Board of Education (I e II)*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. 5ª ed. Salvador: Juspodivm, 2024.

KRELL, Andreas Joachim. Realização dos Direitos Fundamentais Sociais Mediante Controle Judicial da Prestação dos Serviços Públicos Básicos (uma visão comparativa). *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*. Brasília a. 36 n. 144 out./dez. 1999, p. 239-259.

MATTEDI, Marcos Antônio; THOMAZ JUNIOR, Arílson. RELAÇÃO ENTRE O DIREITO “DOS” DESASTRES E O DIREITO “NOS” DESASTRES. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 11, nº 3. ISSN 2317-7721. pp. 766-787 . Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/36386/32530>. Acesso em 27 set. 2024.

NINNO, Lucas. Desastre em Petrópolis: população vulnerável acentua impacto da crise. *National Geographic Brasil*, 2022. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2022/02/desastre-em-petropolis-populacao-vulneravel-acentua-impacto-da-crise-climatica>).

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 4. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Artigo publicado no Portal unificado do Tribunal regional federal da 4ª região em 18 out. 2021. Disponível em https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em 26 set. 2024.



Sobre os autores:**Klever Paulo Leal Filpo**

Pós-Doutor pelo IMS/UERJ. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho. Jovem Cientista do Nosso Estado - FAPERJ. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Petrópolis e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Advogado.

UERJ

E-mail: klever.filpo@yahoo.com.br

Marcelo Pereira de Almeida

Pós-Doutor em Direito Processual pela UERJ. Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Burgos (Espanha). Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFF. Professor do PPGDIN/UFF, do PPGD/UCP e da Unilasalle/RJ. Advogado.

UERJ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7168-097X>

E-mail: mpalmeida04@yahoo.com.br

Vinícius Santos Amaral

Mestrado em Direitos Humanos pela Universidade Católica de Petrópolis. Pós-graduado em Direito Imobiliário e Negocial pela EBRADI. Pós-graduado em Advocacia Cível pela FMP. Bolsista de Mestrado - FAPERJ. Advogado.

UERJ

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0304-2863>

E-mail: dr.viniciusamaral.advogado@gmail.com

Flávio Mirza

Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos, pela Universidade de Coimbra. Professor Associado da UERJ, na graduação e na pós-graduação (*stricto sensu*), e da UCP, na graduação e pós-graduação (*stricto sensu*). Membro do IBDP. Advogado.

UERJ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7309-4285>

E-mail: flaviomirza@gmail.com

